



Ministério da Previdência Social
Secretaria de Políticas de Previdência Social
Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público

Estudos

Estudos e Pesquisas
da Secretaria de
Políticas de
Previdência Social

Ministério da Previdência Social
Secretaria de Políticas de Previdência Social

**Estudos e Pesquisas da Secretaria de
Políticas de Previdência Social**

2003-2009

Coleção Previdência Social

Volume 31
1ª edição - 2.009

Helmut Schwarzer (Org.)

© 2009 Ministério da Previdência Social

Presidente da República: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Previdência Social: José Barroso Pimentel

Secretário Executivo: Carlos Eduardo Gabas

Secretário de Políticas de Previdência Social: Helmut Schwarzer

Diretor do Dep. do Regime Geral de Previdência Social: João Donadon

Diretor do Dep. dos Regimes de Previdência no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Diretor do Dep. de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional: Remígio Todeschini

Chefe de Gabinete da SPS: Mônica Cabañas Guimarães

Coordenador Geral de Estudos Previdenciários: Rogério Nagamine Costanzi

Edição e Distribuição

Ministério da Previdência Social

Secretaria de Políticas de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco F

70059-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2021-5776 Fax: (61) 2021-5516

Também disponível no endereço: www.previdencia.gov.br

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte.

Brasil. Ministério da Previdência Social.

Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009.

Brasília: MPS, 2009.

380 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 31, 1. Ed.)

ISBN 978-85-88219-37-3

1. Previdência Social – Diálogo Social. 2. Reforma da Previdência. I. Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009. II. Série Estudos.

CDD 341.67

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
CAPÍTULO 1 – O MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O DIÁLOGO SOCIAL	
1.1 - Diálogo Social	09
1.1.1 - O Conselho Nacional de Previdência Social e os Conselhos de Previdência Social.....	12
1.2 – O CONAPREV	15
1.3 – O Fórum Nacional de Previdência Social	20
1.3.1 – O Fórum Nacional de Previdência Social e a Busca de um Novo Consenso Previdenciário	28
1.3.2 – Perspectivas do Fórum Nacional de Previdência Social.....	30
1.3.3 – O Diálogo Social e a Previdência Social do Brasil	43
1.3.4 – Conclusões do Fórum Nacional de Previdência Social	45
CAPÍTULO 2 – ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS – NOTAS TÉCNICAS	
2.1 – Indexação dos Salários de Contribuição.....	63
2.2 – Previdência e Proteção Social dos Idosos no Brasil e na América Latina.....	71
2.3 – Previdência Social e Distribuição de Renda Intermunicipal	94
2.4 – Os Impactos Redistributivos do Projeto de Lei Que Elimina o Fator Previdenciário	112
2.5 – Impactos da Previdência Social Sobre a Pobreza	122
2.6 – Desoneração da folha salarial e sua relação com a formalidade do mercado de trabalho	132
2.7 – Seguro Especial para Idosos em Condições Frágeis: Panorama Internacional e Viabilidade de Implantação no Brasil	158
2.8 – Globalização e Distribuição de Renda: a Importância da Previdência Rural e dos Benefícios de Prestação Continuada no Brasil	163
2.9 – Considerações sobre a Política de Reajuste de Benefícios da Previdência Social e Comparações com Índices de Inflação.....	181

2.10 - Novo Plano de Benefícios Previdenciários Para Autônomos: Incentivos, Públicos e Custos	198
2.11 – Considerações Sobre a Possibilidade de Implantação do Sistema de Biometria na Previdência Social	215
2.12 – Medidas de Gestão	222
2.13 – Raça e Gênero no Mercado de Trabalho e Na Previdência Social.....	237

CAPÍTULO 3 - REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

3.1 – Exposição de Motivos da Proposta de Emenda À Constituição N° 40 (Pec 40)	257
3.2 – A Proposta de Reforma da Previdência.....	287
3.3 – A Reforma da Previdência: Balanço da Emenda Constitucional N.º 41/03 ..	303
3.4 – A Regulamentação da Emenda Constitucional N.º 42/03 (Reforma Tributária) e a Desoneração da Folha de Pagamento para Financiamento da Previdência Social	311

CAPÍTULO 4 - DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO

4.1 – A Administração do Seguro de Acidentes e Doenças do Trabalho	323
4.2 – Panorama do Modelo de Seguro de Acidente de Trabalho em 2003.....	331
4.3 – Evolução dos Registros de Acidentes de Trabalho no Brasil no Período 1996-2004	353
4.4 – Acidentes de Trânsito e Previdência Social	369

APRESENTAÇÃO

José Pimentel
Ministro da Previdência Social

A Previdência Social é o maior sistema de proteção social com que conta o País. Todos os meses, 23,4 milhões de benefícios são pagos pelo Regime Geral de Previdência Social, protegendo milhões de cidadãos contra diversos riscos sociais como acidentes de trabalho, doenças, idade avançada, entre outros.

Os trabalhadores brasileiros têm uma série de expectativas em relação à Previdência Social. A primeira delas é, obviamente, estar coberto contra os riscos sociais que impedem o trabalhador de gerar renda por meio do seu trabalho. Graças ao bom momento econômico do País e a uma série de iniciativas tomadas ao longo dos últimos anos, podemos assistir a uma retomada do crescimento da cobertura previdenciária dos trabalhadores brasileiros, notícia alvissareira.

Em segundo lugar, o trabalhador espera um atendimento ágil e desburocratizado. Nesse aspecto, também realizamos progressos consideráveis. Diversos procedimentos relacionados ao reconhecimento de direitos simplificaram e desburocratizaram o atendimento. As filas nas agências do INSS foram praticamente eliminadas. As agências estão sendo modernizadas e parcela significativa dos atendimentos resulta, nos dias de hoje, na concessão do benefício.

Em terceiro lugar, o trabalhador espera por uma administração eficiente, que respeite seus aportes e evite desperdícios. Não por acaso, realizamos nesta gestão o Censo Previdenciário, uma ampla checagem dos nossos registros que implicou na cessação de benefícios que vinham sendo pagos indevidamente. As diversas forças-tarefa também têm se mostrado um instrumento importante de combate à fraude.

Finalmente, o trabalhador espera uma gestão eficaz, que trabalhe no sentido de manter os regimes previdenciários brasileiros com uma trajetória de longo prazo sustentável. Sabemos que não se faz políticas previdenciárias com foco no curto prazo. A Previdência Social é um pacto entre gerações e por isso é preciso, a cada passo, verificar os impactos sobre a sustentabilidade de longo prazo que têm as diversas propostas de políticas para a nossa Previdência.

Os trabalhos aqui apresentando refletem essa gama de preocupações do trabalhador brasileiro. Cobrem tanto as discussões realizadas ao longo do Fórum Nacional de Previdência Social – FNPS, focadas na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social diante do desafio colocado pela transição demográfica, quanto variados aspectos do Regime Geral, dos Regimes Próprios e das políticas de saúde e segurança ocupacional.

Trata-se de um registro dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS no sentido de produzir avaliações, diagnósticos e propostas para regulamentação dos regimes previdenciários no País. É, portanto, leitura fundamental para aqueles que têm envolvimento acadêmico com o tema – mas também para o trabalhador brasileiro que tenha interesse em conhecer mais sobre o funcionamento da Previdência Social no Brasil.

Portanto, é com grande prazer que apresento este novo volume da Coleção Previdência Social. Boa leitura.

CAPÍTULO 1
O MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O
DIÁLOGO SOCIAL

1.1 - DIÁLOGO SOCIAL

Na sociedade atual, marcada por novas formas de manifestações e de representação de interesses, surgem diferentes estratégias de ação e expressão social. Haja vista os desafios a serem superados, decorrentes de um mundo globalizado, em que é preciso conciliar as questões sociais e trabalhistas com um cenário de competitividade e desenvolvimento econômico. Diante desse cenário, a ocorrência do diálogo social é algo pertinente, pois contribui para uma sociedade mais estável e equitativa.

A presença do diálogo social nas relações sociais institucionalizadas, através da representação de vários segmentos, tem sido fundamental para a orientação da prática de novas formas de gestão e na busca de soluções para os diversos problemas de ordem econômica, social e política. É, também, uma importante contribuição para o avanço democrático, especialmente no que se refere às questões laborais, pois torna possível a discussão de projetos de reformas trabalhistas, como: melhorias nas áreas de segurança e saúde ocupacional, previdência social e outras condições de trabalho.

Há requisitos essenciais para a consecução do diálogo social. Dentre eles, podem-se destacar: o apoio institucional, em especial do governo, como interlocutor do processo; o interesse e o compromisso das partes envolvidas; o respeito à liberdade sindical e à negociação coletiva; e a participação de organizações de trabalhadores e empregadores com capacidade técnica e com acesso às informações necessárias.

O diálogo social se processa, principalmente, através do intercâmbio de informações, indispensável para a sua efetividade, que, além de promover o diálogo, ainda contribui para a formulação de consensos sobre problemas e desafios a serem superados. Outro ponto relevante do diálogo social é a possibilidade de negociação que ele oferece, pois esta é de fundamental importância para se firmarem acordos ou convênios coletivos. Por meio das negociações pode-se, por exemplo, determinar o valor das remunerações e as condições de trabalho relacionadas aos trabalhadores alcançados pelo acordo, como também se podem definir as normas que regem as relações entre trabalhadores e empregadores.

Segundo a OIT, Organização Internacional do Trabalho, o diálogo social abarca todos os tipos de negociação, de consulta ou, simplesmente, de intercâmbio de informações entre representantes do governo, empregadores e trabalhadores, acerca de questões que envolvem interesses comuns no âmbito das políticas sociais e econômicas. E tem como principais objetivos promover a criação de consensos, possibilitar a participação democrática dos diversos atores envolvidos no processo, e contribuir para a resolução de questões importantes da vida econômica e social. Através dele, é possível promover melhores condições de vida e de trabalho, além de uma maior justiça social.

O papel dos atores sociais no diálogo social:

- a) **O governo** – pode assumir o papel de promotor e também pode participar ativamente do processo. No primeiro caso, promove a consulta com interlocutores sociais e adota medidas apropriadas para o melhor andamento das negociações e consultas. No segundo caso, toma parte do diálogo, para alentar os intercâmbios e levar mais a fundo os debates, respaldando suas próprias políticas;
- b) **Os empregadores** – as organizações de empregadores assumem um papel fundamental no fortalecimento das relações de trabalho, uma vez que servem como veículo para expressar suas necessidades, além de contribuir para a definição de consensos em matéria de emprego, previdência e saúde dos trabalhadores;
- c) **Os trabalhadores** – importantes interlocutores e participam do processo através de seus sindicatos e/ou associações na busca de seus interesses profissionais, tais como melhores condições de trabalho e melhores salários. As organizações sindicais são os principais canais de participação dos trabalhadores, no diálogo social, sendo, por isso, indispensáveis para que os mesmos melhorem sua qualidade de vida. Além disso, por meio do diálogo social e das negociações coletivas, têm-se ampliado as reivindicações dos trabalhadores para as áreas de proteção social, de segurança e saúde no trabalho, e de educação.

O diálogo social pode assumir formas bipartites, tripartites ou quadripartites. As formas bipartites dizem respeito às relações entre empregadores e representantes dos trabalhadores, ou ainda, às relações entre o governo e os sindicatos e as organizações de empregadores. Já no processo tripartite, as discussões giram em torno de representantes do governo, das organizações dos empregadores e dos trabalhadores. No caso da Previdência Social brasileira, o diálogo social assume um modelo quadripartite, que tem como princípio o caráter democrático e descentralizado de administração (CF, art. 194). Este modelo conta com a participação dos seguintes atores: o governo, os empregadores, os trabalhadores e os aposentados.

No cenário internacional, o diálogo social na Europa se constituiu em elemento promotor de modernização econômica e social e de grandes mudanças, sendo reconhecido como modelo de desenvolvimento e com qualificações necessárias, no sentido de conferir maior dinamismo à economia e às reformas propostas. Nesse contexto, o diálogo social assume as formas bipartite e tripartite, e seus intervenientes são as organizações que representam os trabalhadores e os empregadores. Também, através deste instrumento, os parceiros sociais colaboram na definição de normas sociais europeias e, por este motivo, desempenham um papel essencial na condução das políticas sociais da União Europeia.

Os parceiros sociais representam diretamente os interesses e problemas ligados ao mercado laboral, e, além de contribuir para uma melhor definição quanto aos salários e condições de trabalho, são capazes de conduzir a um diálogo suscetível à celebração de

acordos coletivos, voltados para essas importantes questões. Os parceiros sociais também podem negociar, de forma independente, acordos que assumem caráter normativo e, assim, acabam por empenhar um verdadeiro diálogo social autônomo.

O diálogo social europeu tem assumido novas dimensões, à medida que se intensificam os processos: de integração econômica, de globalização, de demografia, das relações laborais, de intercâmbio e de coordenação, no âmbito das relações internacionais. E no sentido de contribuir para um maior entendimento quando da utilização desse instrumento, é possível relatar experiências de sucesso entre os países europeus, por ocasião de processos de reforma.

No que se refere às reformas dos sistemas de previdência, segundo Vinícius Pinheiro, representante da OIT no Fórum Nacional de Previdência Social - FNPS, as principais tendências entre os países membros da OCDE são: o aumento do limite de idade para a aposentadoria; a eliminação ou redução da aposentadoria antecipada proporcional; o incentivo aos planos privados voluntários; a constituição de reservas em fundos públicos; e a homogeneização de regras ou unificação dos regimes dos trabalhadores dos setores público e privado. Alguns países adotaram uma espécie de bônus para postergar a aposentadoria; outros países vincularam os benefícios à expectativa de vida ou a fatores de sustentabilidade.

Importante acrescentar pontos relevantes também apresentados por Vinícius Carvalho, no FNPS, referentes à experiência do diálogo social e à reforma da previdência na Suécia, país membro da OCDE. Em 1984, o Governo social-democrata instituiu um comitê consultivo de reforma da previdência, com representação dos partidos políticos, confederações de trabalhadores, empresários e especialistas. Embora o relatório final publicado em 1990 não tenha sido adotado, este serviu para conscientizar sobre a necessidade de reforma. Em 1991, o Governo liberal-conservador instituiu outro comitê, com membros dos partidos políticos e tecnocratas. Na ocasião, os princípios orientadores das propostas elaboradas em janeiro de 1994 foram aceitos pelos partidos de coalizão de governo e pelos sociais-democratas da oposição e, em junho do mesmo ano, a proposta foi aprovada com 85% dos votos. Em setembro, sociais-democratas retornaram ao poder e criaram um grupo com composição parlamentar, para redigir os atos regulatórios e implementar a reforma.

No caso específico da Espanha, o país conta, desde 1995, com um valioso instrumento político de diálogo social, sobre a análise dos problemas estruturais do sistema de seguridade social e as principais reformas a empreender, conhecido como o Pacto de Toledo. Fruto do consenso político, trata-se de um acordo parlamentar importante em processos reformistas e cujo objetivo foi o de tornar financeiramente viável o modelo de repartição e solidariedade de Seguridade Social, além de estabelecer as principais prioridades para a reforma do sistema de pensões e contribuir para seu aperfeiçoamento e consolidação, através de suas recomendações. Cabe destacar, ainda, que o Pacto de Toledo foi fundamental para o fortalecimento destes processos, ao compartilhar, de forma explícita, o compromisso assumido pelas forças políticas com representação parlamentar.

No que cabe à Previdência Social brasileira, hoje, as formas de diálogo social institucionalizadas pelo Ministério da Previdência Social, através da Secretaria de Políticas

de Previdência Social, se dão através do Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, onde a Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS - exerce a função de Secretaria Executiva dos Conselhos de Previdência Social – CPS, que são instâncias colegiadas e vinculadas ao CNPS, instaladas nas Gerências-Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios da Previdência Social – CONAPREV. Também, através do Decreto nº. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, foi instituído o Fórum Nacional de Previdência Social – FNPS, um espaço de diálogo com o fim de coordenar e sistematizar as discussões entre representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal, acerca do sistema previdenciário público.

1.1.1 - O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS CONSELHOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, é órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela lei 8.213, de 24 de julho de 1991, e suas alterações, e tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário. O CNPS tem como papel fundamental o fortalecimento da gestão quadripartite. É o espaço da Previdência Social onde se exerce, plenamente, o diálogo social.

As construções do Diálogo Social e da Gestão Participativa são instrumentos que dinamizam e fortalecem as políticas públicas de um governo democrático. Partindo dessa premissa, o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS objetiva estabelecer o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do Governo e da sociedade, em especial de Trabalhadores em atividade, Empregadores, Aposentados e Pensionistas. Dessa forma, a Previdência Social interage com a sociedade e cria oportunidades na busca do aperfeiçoamento constante, transparente e democrático para a gestão do sistema que integra.

O CNPS vem construindo sua atuação no acompanhamento e na avaliação dos planos e programas realizados pela Previdência Social, melhorando o desempenho dos serviços prestados à sua clientela. Cumpre ressaltar a importância desse fórum de discussão, que confere transparência e legitimidade às Políticas de Previdência Social. Assim, Governo, Aposentados e Pensionistas, Trabalhadores em atividade e Empregadores são coautores das propostas e decisões proferidas pelo Conselho, o que garante a participação e a responsabilidade no equacionamento dos problemas da área.

Cumpre salientar que a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente dedica um capítulo inteiro ao desenvolvimento do diálogo social, propondo seu aprofundamento, e que a Agenda Nacional do Trabalho Decente prevê, explicitamente, o CNPS entre os instrumentos de diálogo social a serem protegidos e fortalecidos.

Com o objetivo de atender às metas propostas pela Agenda Hemisférica do Trabalho Decente de aumentar a proteção social, o CNPS promoveu um ciclo de debates sobre a expansão da cobertura. As entidades da sociedade civil organizada, com assento no conselho, expuseram suas respectivas visões e propostas, visando contribuir para a formulação de políticas públicas capazes de oferecer êxito, quanto à extensão de proteção, no campo da previdência social.

Dentre as Resoluções aprovadas no CNPS, podem-se destacar as mais recentes:

RESOLUÇÕES – 2008

- ✓ Resolução de Serviço nº. 1296, de 05.03.2008 – Recomenda a continuidade das ações desenvolvidas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1297, de 05.03.2008 – Respalhando a realização da Conferencia Interamericana de Seguridade Social na Bahia;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1295, de 05.03.2008 – Redução de juros para o empréstimo consignado;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1298, de 05.03.2008 – Regras para o empréstimo consignado e cartão de crédito;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1299, de 26.03.2008 – Constitui Grupo de Trabalho para a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1300, de 26.03.2008 – Apoia e Recomenda a continuidade do plano de trabalho para 2008 do Instituto do Seguro Social – INSS;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1.301, de 30.07.08 - Aprovar a Proposta Orçamentária do Ministério da Previdência Social - MPS para o exercício de 2009, enviada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1.302, de 27.08.08 - Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que revogue o Art. 24 da Instrução Normativa INSS/PRES nº. 28, de 16 de maio de 2008;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1.303, de 26.11.08 - Procedimentos para conciliação, transação e desistência judicial nas causas em curso nos Juizados Especiais Federais;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1.304, 10.012.08 - Aprovar o novo Regimento Interno dos Conselhos de Previdência Social Junto às Gerências Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

RESOLUÇÕES – 2009

- ✓ Resolução de Serviço nº. 1.305, de 10.03.09 - Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que, relativamente aos empréstimos consignados, e respeitado o limite de margem consignável de 30% (trinta por cento) do valor do benefício, torne facultativo aos titulares dos benefícios previdenciários a constituição de Reserva de Margem Consignável – RMC de 10% (dez por cento) do valor mensal do benefício, a ser utilizada exclusivamente para operações realizadas por meio de cartão de crédito;
- ✓ Resolução de Serviço nº. 1.306, de 04.05.09 - Recomendar que o Ministério da Previdência Social – MPS considere, na aprovação e divulgação dos resultados

das receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o valor dos benefícios de salário-família e salário-maternidade pagos pelas empresas e por elas deduzidos, quando do recolhimento das respectivas contribuições mensais;

- ✓ Resolução de Serviços nº. 1.307, de 26.03.09 - Aprovar os avanços relacionados com o Cadastramento dos Segurados Especiais efetuado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na busca da melhoria contínua da gestão e do atendimento aos segurados;
- ✓ Resolução de Serviços nº. 1308, de 27.05.09 – Aprova nova Metodologia do Fator Acidentário de Prevenção – FAP, que tem por objetivo incentivar a melhoria das condições de trabalho e de saúde do trabalhador, estimulando as empresas a implementarem políticas mais efetivas de saúde e segurança no trabalho para reduzir a acidentalidade.

Em 2003, por meio do Decreto nº. 4.874, foram instituídos os Conselhos de Previdência Social – CPS, no âmbito das Gerências Executivas do INSS. Portanto, cada Gerência-Executiva do INSS possui um CPS em sua estrutura, com algumas exceções. As exceções são as 2 gerências da cidade do Rio de Janeiro e as 4 gerências da cidade de São Paulo. Assim, apesar de existirem 100 Gerências Executivas do INSS, 96 gerências contam com um CPS em sua estrutura institucional.

Os CPS, unidades descentralizadas do CNPS, são instâncias colegiadas, de caráter consultivo e de assessoramento, e têm como finalidade apresentar propostas para a política de Previdência Social local. Portanto, o Conselho de Previdência Social é, sobretudo, um instrumento à disposição do Gerente Executivo para construir o diálogo com a comunidade e buscar apoio para suas ações, trazendo transparência à Previdência e oportunidade para os representantes sociais apresentarem suas propostas. A Lei 8213 já previa o caráter descentralizado que o diálogo social deveria implementar no âmbito da Previdência Social, ao que se respondeu com a instituição do CPS.

Coube às Gerências Executivas, em suas respectivas áreas de jurisdição, o papel de convocar a sociedade local para o processo de composição dos CPS, processo que se deu por meio de editais publicados nos jornais de maior circulação.

A atuação dos representantes dos trabalhadores, empregadores, aposentados e pensionistas junto aos Conselhos tem como premissa acompanhar de perto as ações das Gerências Executivas, o que estabelece um canal de diálogo com a sociedade local. Nas reuniões, os Conselheiros apresentam os anseios, expectativas e frustrações da clientela previdenciária local, que se transformam em documentos aprovados pelo plenário, os quais são enviados ao CNPS.

Vale ressaltar que o CNPS possui, dentre suas atribuições, coordenar, assessorar e dar andamento às propostas encaminhadas pelos CPS, para as devidas áreas de competências do Ministério da Previdência Social – MPS e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e responder aos CPS, quanto à viabilização de suas propostas.

Os meios utilizados para divulgar na sociedade a atuação dos conselhos, são

os seguintes documentos: Resoluções, Recomendações, Moções, Planilhas de acompanhamento de reuniões, bem como Atas das reuniões e Audiências Públicas, as quais são enviadas para o Conselho Nacional de Previdência Social que, por sua vez, atualiza e envia para disponibilização no site do Ministério da Previdência Social, no endereço <http://www.previdencia.gov.br/>.

1.2 - O CONAPREV

O Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV constitui-se como entidade associativa civil sem fins lucrativos, e possui como membros: um representante da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social; um representante do Instituto Nacional do Seguro Social; um representante, por ente da Federação, dos órgãos ou entidades responsáveis pela gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados e do Distrito Federal; um representante da Associação Brasileira de Municípios; um representante do Fórum Nacional de Secretarias de Administração das Capitais; e um representante da Confederação Nacional dos Municípios.

O CONAPREV foi criado em 03 de outubro de 2001, durante reunião na cidade de Florianópolis – SC, para servir como espaço de articulação entre as diferentes instâncias governamentais responsáveis por Regimes Próprios de Previdência Social. Até 1998, os Estados não se preocupavam explicitamente com a política previdenciária. Assim, as despesas com previdência confundiam-se com as despesas de pessoal. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº. 20/1998, que modifica o sistema de previdência social, e da Lei nº. 9.717 de 27/11/1998 – que trata das regras gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal –, o Conselho Nacional de Secretários de Administração – CONSAD passou a discutir a formulação dos sistemas previdenciários de Estados e Municípios, incluindo a construção de cadastros e sistemas e a aplicação atuarial de normas. A frequente participação do Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Políticas de Previdência Social, nas reuniões do CONSAD, para dirimir dúvidas acerca da organização dos RPPS, levou à ideia de se criar um foro específico para tratar das questões previdenciárias. O CONAPREV surge, então, para superar as dificuldades de implementação dos RPPS, com os seguintes objetivos:

- a) acompanhar e avaliar as políticas e diretrizes previdenciárias voltadas ao servidor público, propondo medidas e colaborando na sua implementação;
- b) realizar a articulação com órgãos e entidades, públicos e privados, nacionais e internacionais, que estudem, debatam ou deliberem sobre temas pertinentes a suas finalidades;
- c) executar e coordenar programas voltados à área de sua atuação e finalidade;

- d) celebrar acordos, convênios, contratos e outros ajustes com órgãos e entidades, públicos e privados, nacionais e internacionais;
- e) promover congressos, simpósios, seminários, cursos, desenvolver programas e outros eventos para estudos e debates no âmbito de sua atuação;
- f) colaborar com o aperfeiçoamento técnico dos Regimes Próprios de Previdência Social federal, estaduais, distrital e municipais;
- g) promover o intercâmbio de experiências nacionais e internacionais na área de sua atuação;
- h) propor medidas visando ao disciplinamento da compensação financeira entre os Regimes Próprios de Previdência Social;
- i) consolidar e disseminar teses, estudos e informações em geral, sobre os Regimes Próprios de Previdência Social;
- j) promover a articulação entre os regimes próprios de previdência social e o Regime Geral de Previdência Social.

Desde outubro de 2001, o CONAPREV já se reuniu ordinariamente vinte e oito vezes, e quatro vezes extraordinariamente. Para cumprir os objetivos estabelecidos, as pautas das reuniões do Conselho estão ligadas: à troca de experiências com países da América Latina e com organismos internacionais, sobre a questão previdenciária; à implementação do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência – PARSEP; à organização de visitas técnicas aos Tribunais de Contas Estaduais; à criação de Grupos de Trabalho para tratar de diversos assuntos, como compensação previdenciária, previdência complementar, dívida pública, legislação, e capitalização e investimento; ao balanço da regularidade previdenciária; à organização de cursos de gestão previdenciária; à implantação do Certificado de Regularidade Previdenciária; à sensibilização dos candidatos à Presidência da República para a política de previdência social; e à atuação do Conselho para aprovação no Congresso de legislação previdenciária.

Além das Reuniões Ordinárias, os Conselheiros se reúnem para participar de diversos Seminários e Cursos. Além disso, os membros do CONAPREV integram diversos Grupos de Trabalho que tratam de assuntos específicos, levando suas observações ao plenário do Conselho. Alguns destes Grupos produziram resoluções que se tornaram minutas de Decreto ou de Portaria.

O público-alvo do CONAPREV são os gestores previdenciários de Estados e Municípios. Entretanto, é necessário observar que a participação dos Municípios no Conselho só foi aprovada na 6ª Reunião Ordinária do CONAPREV, realizada no dia 11 de dezembro de 2002, em Brasília-DF.

Administrativamente, o CONAPREV é composto pela Presidência, pela Secretaria-Executiva e pelo Conselho Fiscal. A Presidência é composta por um Presidente e dois Vice-Presidentes, sendo eleitos pelo plenário, assim como o Conselho Fiscal. O Secretário-Executivo é indicado pelo Ministério da Previdência Social. A Coordenação de Diálogo Social da Secretaria de Políticas de Previdência Social apoia administrativamente o Conselho, sendo responsável pela organização das reuniões e seus respectivos

desdobramentos. Por se tratar de Conselho composto por representantes das três instâncias, a participação dos gestores é ampla, sendo todos responsáveis pelo seu bom funcionamento.

O CONAPREV, com o objetivo, dentre outros, de acompanhar e avaliar as políticas e diretrizes previdenciárias voltadas ao servidor público, propondo medidas e colaborando na sua implementação, realizou debates sobre diversos assuntos, tendo contribuído, inclusive, com a expedição de portaria ministerial. A melhor forma encontrada para o avanço em questões tão amplas foi a organização de grupos de trabalho. Além dos grupos de trabalho, o CONAPREV também organizou ou colaborou com a organização de cursos na área de gestão previdenciária, como o realizado pela Universidade de Brasília e os organizados nos estados de SC, MG e GO, o que contribui com a profissionalização dos dirigentes de RPPS. Encontra-se a seguir relação de grupos de trabalho implementados e seus resultados.

GRUPO DE TRABALHO	RESULTADOS	OBSERVAÇÕES
Projeto de Lei de estruturação dos RPPS	Recomendações para orientação do CONAPREV aos Estados; promoção de prorrogação para compensação previdenciária e apoio à aprovação da PEC 136/99	Assinatura de moção para indicar a necessidade urgente de aprovação da PEC 136/99
Compensação previdenciária	Relação dos documentos necessários para a troca de informações e para a compensação entre as Ufs; processo de compensação; propostas de alteração ao Decreto 3.048/99 e à Lei 9.796/99	Resolução sobre processamento da compensação entre os Regimes Próprios e apreciação da minuta de Decreto sobre compensação previdenciária
SIPREV	Apresentação de novas demandas ao SIPREV e o que tem sido feito no sistema	Em andamento
PARSEP II	Projeto em execução, decorrente da celebração de acordo entre a União e o BIRD	
Gestão Patrimonial	Realização de reunião conjunta entre CONAPREV, CONSAD, e MPOG para discussão de alteração da Lei 8.666/93 e contratação de estudo sobre gestão patrimonial e capitalização dos fundos previdenciários	
Capitalização e Investimento	Apresentação de termo de referência e nomeação de representante do CONAPREV no CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração	Aprovação do Termo de Referência
Comissão para atuar junto ao Congresso para aprovação demandas	Atuação para aprovação do PL09	

Legislação	Apresentação de minuta de Resolução	Resolução do Adicional de Permanência em Atividade
Previdência Complementar	Apresentação dos impactos da Reforma Previdenciária na Previdência Complementar do Serviço Público	Organização de um seminário sobre Previdência Complementar nos dias 8 e 9/09/2003
Regulamentação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 67/2003	Debate e incorporação de propostas para legislação infra-constitucional	
Plano de Contas dos Regimes Próprios de Previdência Social	Foi apresentado Plano de Contas dos RPPS	Publicação de Livro do Plano de Contas, brevemente
Resolução nº 2652-23/09/1999	Alterada para a Resolução BACEN 3506-26/10/2007	Em vigência a Resolução 3506/07
Participação de representantes de Municípios no Conselho	Indicação da participação de três entidades: Fórum de Secretários de Administração das Capitais, Associação Brasileira de Municípios e Confederação Nacional dos Municípios	
Divida ativa e pública	Apresentação de estudo sobre fundo de equalização previdenciária	Minuta de Resolução
Alternativas de Reforma Previdenciária	Apresentação de compilações das deliberações da Reforma	Declaração do CONAPREV sobre Reforma da Previdência
Regulamentação da PEC 40/03	Apresentação de conclusão dos debates, e abertura de prazo de 30 dias para recebimento de sugestões	
Grupo Técnico Permanente sobre gestão de investimento	Não implementado	
Aposentadoria Especial	Projetos Leis Complementares, enviados à Casa Civil	
Crítérios de Emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária	Debates, modificação, ampliação e alteração da vigência de diversos critérios	
Discussão de Políticas para Investimento dos RPPSs	Implementação da sua obrigatoriedade	
Aposentadoria dos militares	Propostas de coordenação	
Estatuto	Alterações no Estatuto e inclusão de 10 municípios, na condição de titulares e suplentes e da ABIPEM e ANEPREM	
Elaboração de propostas para regulamentar a emissão de Certidões de Tempo de Contribuição	Unificação e padronização das Certidões de Tempo de Contribuição	

Discussão sobre Avaliação de possibilidades de alteração da Resolução 3506	Proposição e aprovação pelo CMN da Resolução 3790/09	
Discussão sobre Guia das Melhores Práticas	Em andamento	

O CONAPREV organizou, ainda, seminários ou palestras sobre as temáticas discutidas pelos conselheiros: Seminário com representantes dos presideciáveis para propostas dos candidatos e sugestões; Seminário internacional para troca de experiências no âmbito da Seguridade Social, com representantes da Argentina e do México; Seminário com experiências internacionais de reforma da previdência e previdência social na OCDE; Seminário com os Secretários de Previdência Social e Previdência Complementar, para tratar da Regulamentação da PEC nº.40/2003 e Impactos da Reforma Previdenciária na Previdência Complementar do Serviço Público; e Seminário sobre Previdência Complementar.

A formulação de Resoluções é um dos maiores resultados do CONAPREV. Alguns deles, como a Resolução sobre Compensação Previdenciária, acabou se tornando Minuta de Decreto. Outro importante resultado é a troca de informações e o aumento do conhecimento sobre a questão previdenciária. Os debates ocorridos levaram a uma relativa uniformização dos Regimes Próprios de Previdência Social. A implementação do Certificado de Regularidade Previdenciária também contribuiu com essa uniformização.

A grande mudança ocorrida desde a situação inicial foi a própria criação de interlocutores nos entes da federação, o que contribuiu para a formação de consciência previdenciária nos Estados e levou à melhoria dos serviços prestados na área da previdência. A parceria implementada contribuiu, inclusive, com a agilidade do encaminhamento da Reforma da Previdência, tendo sido realizadas gestões junto aos Governadores e à Sociedade Civil, para este fim.

As avaliações atuariais dos RPPS, feitas pelo Ministério da Previdência Social, demonstraram o grande avanço ocorrido nestes Regimes, fruto dos debates e da troca de experiência ocorridos no âmbito do CONAPREV. As melhorias obtidas acabam por beneficiar os usuários dos sistemas previdenciários estaduais, ou seja, servidores públicos estaduais, distritais, municipais e militares da União, Estados e Distrito Federal.

O principal obstáculo encontrado durante a existência do Conselho é a ideia de que o Ministério da Previdência Social – MPS necessita exercer papel preponderante no CONAPREV. Entretanto, o MPS, assim como alguns Estados, entende que o Conselho existe como parceria entre os gestores previdenciários. Assim, é necessário que a gestão do Conselho ocorra de forma transparente e democrática, com a definição de corresponsabilidades. A solução encontrada para a ampliação desta percepção foi a criação de Grupos de Trabalho, em que os Estados têm função preponderante, e a discussão de minutas de Decreto e Portaria a serem assinadas pelo Governo Federal, para que os demais participantes do Conselho sintam-se responsáveis, também, pela questão normativa dos sistemas previdenciários.

Dada a complexidade da questão previdenciária nos Estados, Distrito Federal e Municípios, a criação do Conselho foi fundamental para a implementação de RPPS, com o apoio técnico do Ministério da Previdência Social. Quando os Regimes Próprios de Previdência Social funcionam adequadamente, todos saem ganhando: os servidores públicos, que têm aposentadorias, pensões e benefícios garantidos, e a sociedade como um todo, já que a principal consequência do equilíbrio previdenciário é a possibilidade de aplicação de recursos, anteriormente utilizados para cobrir déficits, em programas de desenvolvimento social, como nas áreas de saúde e educação.

Assim, embora o CONAPREV não seja um órgão executivo, seu funcionamento vem sendo de fundamental importância, na formulação e indicação de políticas a serem seguidas pelo MPS e demais órgãos estaduais e municipais, envolvidos com a questão previdenciária do país.

1.3 - O FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Discurso do então Ministro da Previdência Social, sr. Nelson Machado, na ocasião de abertura do Fórum Nacional de Previdência Social, no Palácio do Planalto.

*Solenidade de Lançamento do Fórum Nacional de Previdência Social.
Brasília, 12 de fevereiro de 2007.*

*Excelentíssimo Sr. Presidente da República;
Demais autoridades;
Ilustríssimos Srs. Dirigentes das Instituições-Membro do FNPS;
Senhoras e Senhores:*

1. Esta cerimônia reforça o compromisso do governo do Presidente Lula na busca de uma sociedade mais justa, solidária e democrática. Além do lançamento e instalação do Fórum Nacional de Previdência Social, presenciamos a assinatura de decreto que regulamenta o programa simplificado de inclusão previdenciária, bem como institui novos procedimentos para a caracterização de benefícios por incapacidade e critérios para a flexibilização das alíquotas do seguro de acidentes do trabalho, atendendo reivindicação histórica dos trabalhadores.

2. O programa simplificado de inclusão social foi desenhado para atender aos contribuintes individuais que trabalham por conta própria sem qualquer vínculo de serviço com empresa, e aos contribuintes facultativos, que disponham de baixa renda. Ele regulamenta as disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

3. Por esse sistema, aos trabalhadores por conta-própria e aos contribuintes facultativos é dada a opção de se filiar à Previdência Social mediante contribuição de, apenas, 11% (onze por cento) sobre o salário mínimo, passando a ter direito a todos

os benefícios assegurados pelo regime previdenciário - à exceção da aposentadoria por tempo de contribuição . Atualmente a alíquota de contribuição é de 20% sobre a remuneração efetivamente percebida, o que é considerado muito elevado para quem tem renda baixa.

4. Registre-se que a cobertura previdenciária brasileira é pequena em relação àqueles que trabalham por conta própria. Nesta categoria estão 7,9 milhões de trabalhadores hoje sem acesso aos direitos previdenciários.

5. É importante destacar que, por atender também à categoria de segurados facultativos, sobretudo os que possuem baixa renda, o Programa aqui instituído abre a possibilidade de que donas-de-casa e estudantes, que hoje contam com baixíssimas taxas de adesão à Previdência Social, possam ingressar no sistema. Com isso, estarão sendo atendidos justificados anseios destes grupos.

6. Outro aspecto importante do decreto assinado nesta cerimônia é a regulamentação das alíquotas do seguro de acidentes do trabalho, prevista no art. 10 da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Essa medida, há muito reivindicada por todos os segmentos preocupados com a melhoria das condições de segurança e saúde no trabalho, incentiva as empresas a investirem mais fortemente na prevenção de acidentes do trabalho e na redução das doenças profissionais.

7. O art. 10, antes mencionado, possibilita que as empresas tenham redução ou agravamento da contribuição de 1%, 2% ou 3% destinada ao financiamento do seguro contra acidentes do trabalho – dependendo de seu desempenho na melhoria das condições de saúde e segurança do trabalhador de frente às demais empresas pertencentes à mesma atividade econômica.

8. Para tanto, criou-se uma metodologia embasada na correlação entre os benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, classificados de acordo com a Classificação Internacional de Doenças, e o ramo de atividade da empresa. Essa correlação é denominada Nexo Técnico Epidemiológico, o qual independe da comunicação de acidentes de trabalho – CAT, muitas vezes subdeclarada.

9. Essa metodologia, aplicada aos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez desde o ano de 2000, demonstraram a necessidade de revisão do enquadramento dos setores econômicos para fins da contribuição de 1%, 2% ou 3%, razão pela qual está sendo revisto o Anexo V do Regulamento da Previdência Social - RPS, que contém a relação de atividades preponderantes das empresas, por setor de atividade, e os correspondentes graus de risco.

10. O passo seguinte constitui-se na aplicação dessa mesma metodologia para a flexibilização dessas alíquotas por empresa de um mesmo segmento econômico.

Atribuiremos a cada empresa um multiplicador (o chamado Fator Acidentário de Prevenção - FAP), variável de 0,50 (redução de 50%), para as empresas cujos trabalhadores apresentarem menos acidentes e doenças do trabalho do que a média do setor, a 2,00 (majoração de 100%), para as empresas cujos trabalhadores apresentarem maior número de ocorrências.

11. Tais medidas conferirão aos bons empregadores uma redução tributária e, em especial, um ambiente de trabalho mais seguro e saudável para os seus trabalhadores, o que é uma vantagem competitiva. De outro lado, os trabalhadores terão seus direitos adequadamente caracterizados pela Previdência Social quando decorrentes de acidentes e doenças do trabalho.

12. Trata-se de uma inversão do comportamento histórico e habitual dos sistemas previdenciários na América Latina, os quais normalmente atuam de forma reativa, ao passo que desta feita estamos trabalhando por meio de incentivos concretos para a prevenção da dor, do sofrimento e dos prejuízos causados pelos acidentes.

13. Cumpre ressaltar que a referida metodologia e os procedimentos correspondentes foram objeto de amplo debate no seio do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, tendo sido aprovados por consenso. Trata-se também de reivindicação da própria III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, reunida em Brasília, em novembro de 2005.

14. Falemos agora, do Fórum Nacional de Previdência Social. Esse fórum abre uma oportunidade ímpar para a sociedade brasileira de, ao longo dos próximos meses, refletir sobre como aperfeiçoar um dos mais importantes instrumentos de proteção social que possuímos à nossa disposição.

15. Trata-se de avaliar o presente e desenhar o futuro da Previdência Social, para que ela possa continuar prestando seus bons serviços à sociedade brasileira também no longo prazo, com justiça social e sustentabilidade.

16. Desde já queremos deixar claro que entendemos Previdência como sendo uma política criada pela sociedade para proteger a esta mesma sociedade. Não há nenhum país do mundo que tenha um sistema previdenciário exatamente igual ao de outro, precisamente porque as características de cada sociedade são únicas. Uma vez que a sociedade muda ao longo do tempo, a Previdência Social têm que acompanhar estas transformações para poder continuar correspondendo às expectativas nela depositadas. Portanto, desde sempre a Previdência Social têm que passar por reformas, de tempos em tempos, pela sua própria natureza.

17. No Brasil, diversos têm sido os ajustes da Previdência ao longo dos seus 84 anos de existência. Na década de 1920, existiam Caixas de Aposentadorias e Pensões, desenhadas

empresa a empresa, de acordo com o antigo modelo agro-exportador. Nos anos 1930 e 1940, Institutos de Aposentadorias e Pensões foram sendo criados, por setores de atividade econômica, acompanhando o fortalecimento da industrialização e urbanização. Na década de 1960, a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) e a fusão dos Institutos no então Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS, uniformizaram regras e administração previdenciária em um país que se conformava cada vez mais como uma forte economia nacional em ascensão no mundo. Na década passada, ao se implementar a Constituição de 1988, a área de assistência médica saiu da Previdência e foi incorporada ao SUS, a previdência rural foi expandida e outras medidas tomadas, tendo por objetivo ampliar a cobertura das políticas públicas sociais tal qual desejavam os autores da Carta Magna da redemocratização.

18. No restante do mundo, desde que Bismarck criou o primeiro regime previdenciário moderno em 1881, os sistemas previdenciários passaram por crises e transformações às vezes muito mais intensas que as mudanças experimentadas pela Previdência brasileira. Basta citar que duas guerras mundiais, uma grave crise econômica nos anos 1930 e o colapso dos antigos regimes da Europa Oriental tiveram que ser superados pelos respectivos sistemas previdenciários, os quais enfrentaram estas adversidades demonstrando muita flexibilidade e capacidade de resposta.

19. Hoje estamos vendo mundo afora novos desafios aos sistemas previdenciários. Entre eles, como já é conhecimento geral, estão os impactos das mudanças demográficas em curso também no Brasil. Trata-se do aumento da expectativa de vida e da mudança do comportamento reprodutivo das sociedades. São mudanças que desejamos, que são conseqüência de ações e modos de vida deliberados que adotamos, quais sejam: a busca de uma vida mais saudável e longa e um novo papel da mulher na sociedade.

20. O crescimento da expectativa de vida, que é um fenômeno muito positivo, impacta fortemente a Previdência, cujos benefícios passam a ser mantidos por tempo cada vez mais longo. A redução do número de filhos por mulher em idade fértil igualmente terá conseqüências para a Previdência, pois hoje já chegamos à taxa que os demógrafos chamam de “taxa de reposição de longo prazo” e, dentro de uma a duas gerações, estima-se que a população brasileira, envelhecida, comece a reduzir-se.

21. Outras mudanças importantes afetam os sistemas previdenciários no planeta todo, notadamente as alterações do mercado de trabalho. Apesar de conseguirmos reverter, nos últimos anos, a tendência de fragilização e informalização que o mercado de trabalho brasileiro vinha experimentando desde os anos 1980, profundamente marcado pelas políticas macroeconômicas de estabilização então adotadas, sabemos que novos contratos de trabalho têm surgido, novas tecnologias têm modificado a forma de trabalhar, além de ter ocorrido uma redistribuição setorial e espacial do trabalho no Brasil e no mundo.

22. Senhor Presidente, Senhoras e Senhores, a Previdência Social têm resistido e

superado todas estas dificuldades ao longo de sua história, no mundo e no Brasil, porque está baseada em um pacto entre as gerações. Os trabalhadores de hoje contribuem para que se possa pagar benefícios aos que ontem foram contribuintes. Por sua vez, as contribuições de hoje geram a expectativa de direitos frente aos trabalhadores de amanhã e assim, sucessivamente. Os filhos repartem solidariamente a riqueza gerada com seus pais. Em troca, esperam a solidariedade dos seus próprios filhos.

23. Este pacto entre as gerações precisa ser renegociado diante de transformações da sociedade. Uma particularidade da Previdência é que as regras que definem quanto os futuros trabalhadores pagarão para proteger os atuais contribuintes são escritas hoje. Alguns dos que vão pagar a conta ainda sequer nasceram. Diante de uma mudança maiúscula, como é a transição demográfica em curso, não é justo jogar nos ombros dos nossos filhos um fardo que eles talvez não sejam capazes de carregar. A sustentabilidade de longo prazo de um sistema previdenciário depende da solidariedade intergeracional em ambos sentidos, não apenas dos atuais trabalhadores para com os atuais aposentados, mas também na justiça e no equilíbrio das regras e dos compromissos que são lançados sobre a geração futura. Avaliar de que forma desenhar o sistema previdenciário para que ele seja simultaneamente justo e sustentável é o desafio!

24. Achamos que as transformações da sociedade, de sua demografia, das expectativas e escalas de valores, dos mercados de trabalho, bem como o conceito de justiça entre as gerações representam pontos de partida muito mais adequados para que se discuta este pacto entre as gerações, do que desenhar pavorosos cenários de déficit fiscal futuros e ameaçar com um suposto colapso caso a sociedade não aceite alterar imediatamente regras do sistema.

25. Discordamos do catastrofismo, mas pensamos que não se pode postergar a discussão e renegociação do pacto entre as gerações para a sustentabilidade futura do modelo previdenciário brasileiro. Este governo busca o diálogo social. No caso da previdência, que é oriunda do mundo do trabalho, os foros de debate normalmente possuem o formato tripartite – envolvendo empregadores e trabalhadores (que financiam a previdência com suas contribuições) e o governo (que a administra e suplementa). Este é o formato escolhido para o FNPS.

26. Acreditamos que o Fórum deva ter ampla liberdade para discutir os temas do longo prazo. Queremos, no entanto, anotar aqui alguns pressupostos que entendemos importantes destacar: Primeiro, não passa pela nossa cabeça a mais remota hipótese de se privatizar a Previdência brasileira. Notadamente o Chile e a Argentina, bem como outros países da América Latina, que caminharam no sentido da privatização da Previdência Social nos anos 1980 e 1990 hoje estão, sob os Pres. Michelle Bachelet e Nestor Kirchner, respectivamente, envolvidos em processos de reforma previdenciária que procuram remediar os graves erros cometidos, bem como a exclusão social gerada, mediante a reintrodução e o fortalecimento do pilar público básico do sistema previdenciário.

27. *A verdade é que não surgiu nada, ainda, no mundo previdenciário, que seja mais flexível e estável, do que a divisão de tarefas público-privado que o Brasil adota hoje: previdência pública básica, obrigatória, em repartição, com solidariedade, suplementada por previdência complementar privada, voluntária, em regime de capitalização. Este desenho permite, simultaneamente, gerar uma rede de proteção social ampla e incluyente e fortalecer o investimento de longo prazo para o desenvolvimento econômico.*

28. *Em segundo lugar, é importante frisar que, no curto prazo, ou seja, em termos previdenciários, nos próximos 3 ou 4 anos, a situação orçamentária e fiscal da Previdência brasileira não fugirá do controle. Temos um amplo repertório de medidas de gestão já adotadas e por adotar, que permitirão esta trajetória. Portanto, o Fórum deverá debruçar-se não neste curto prazo, na gestão previdenciária, mas na análise e encaminhamento de propostas para o longo prazo.*

29. *Em terceiro lugar, nenhuma reforma previdenciária democrática desrespeita os cidadãos. Não há chance nenhuma de uma proposta ser aprovada em ambiente democrático que não respeite o direito adquirido. Direito adquirido, é bom que se diga, é o direito daqueles que já estão aposentados ou que já cumpriram todas as regras para se aposentar. Não há necessidade de “correr para a aposentadoria”.*

30. *Da mesma forma, é preciso respeitar quem já está no mercado de trabalho, mas que ainda não completou as regras de aposentadoria. Estas são pessoas que ainda não têm direito adquirido, mas estão na “expectativa de direito”. Não é possível entrar em uma máquina do tempo e voltar atrás no planejamento de vida feito de acordo com certa regra previdenciária. Portanto, qualquer reforma previdenciária séria tem que ter regras de transição longas, que permitam o gradativo ajuste dos atuais trabalhadores ao modelo futuro.*

31. *Por fim, entendemos que o Fórum deve postar-se acima dos interesses pessoais ou corporativos. Pressões de grupos de interesse por privilégios ou tratamentos diferenciados historicamente caracterizaram a Previdência na América Latina e ajudaram a tornar o gasto social injusto nos modelos de desenvolvimento passados. Além da justiça entre as gerações, este país também deseja mais justiça dentro de cada uma das gerações.*

32. *Precisamos construir uma Previdência mais justa e mais sustentável. Nenhuma das duas dimensões pode ser desconsiderada: nem justiça social sem sustentabilidade, nem sustentabilidade sem justiça social. Ao desenhar a Previdência para o longo prazo, é preciso cuidar de ambas. O Fórum Nacional de Previdência Social é uma oportunidade histórica para discutir como fazê-lo. Muito obrigado!*

Discurso programado do Excelentíssimo Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na ocasião de abertura do Fórum Nacional de Previdência Social.

Com a abertura hoje dos trabalhos do Fórum Nacional de Previdência Social, estamos criando um novo espaço, que mantém a tradição democrática da participação tripartite – governo, empresários e trabalhadores – indispensável ao debate sobre este tema importante e sensível da agenda nacional.

O sistema previdenciário de um país diz muito sobre as bases em que se organiza o Estado e os princípios que o movem. Mas, sobretudo, revela o quanto a sociedade se empenha em promover a igualdade e a solidariedade no país, bem como em minimizar a vulnerabilidade dos cidadãos.

Sabemos que a previdência, apesar de estar hoje na pauta de discussões em diversos países, é uma construção social antiga. A preocupação com a proteção, como algo indispensável à vida coletiva, pode ser percebida inclusive na estrutura de sociedades primitivas.

Seja, por exemplo, no simples ato de armazenar provisões para enfrentar períodos de escassez, ou mesmo na divisão do trabalho social de modo condizente com as características e capacidades de cada indivíduo.

Neste sentido, o interesse meramente individual cede lugar às necessidades coletivas. E parte do excedente produzido pelos que estão na ativa é destinado a prover aqueles que passaram da idade de trabalhar ou enfrentam dificuldades momentâneas ou permanentes. Esse é, sem dúvida, o pacto que deve nortear a previdência em uma sociedade moderna.

Apesar de aparentemente lógica, a percepção da previdência como uma construção coletiva não é um consenso. Por isso mesmo, quero reforçar a concepção que temos da Previdência – inscrita na Constituição – que é a da solidariedade contributiva.

Criamos uma rede de segurança para os períodos que já podemos antever como sendo de dificuldades, tal como na velhice, quando a sociedade deve sempre reconhecer o esforço de toda uma vida.

Mas também há momentos em que o trabalhador adoece, sofre um acidente, celebra a maternidade, ou vive qualquer outra situação que limita os seus meios de sobrevivência. Nesses períodos a sociedade não pode deixar os cidadãos entregues à própria sorte.

Essa proteção não tem preço. Desviar o país desta responsabilidade seria incorrer na legitimação da desigualdade.

Meus amigos e minhas amigas, o nosso governo tem um compromisso indissolúvel com o desenvolvimento do país e com a justiça social. É esta a principal motivação do PAC. E

é com este objetivo que os participantes do Fórum devem se empenhar nos seus trabalhos.

Temos acompanhado as discussões públicas sobre a previdência, as quais, por motivos os mais diversos, acabam não informando completamente a sociedade sobre as concepções e os interesses em jogo. Receitas prontas e diagnósticos fatalistas tentam impor uma agenda como se ela fosse inadiável.

Nosso governo não se moverá por esse falso sentimento de urgência. Tenho clara a importância do sistema de seguridade – e o que ele representa – principalmente para os mais pobres e os que se encontram em situação de risco social.

Temos que lembrar que aprovamos medidas recentes que estimulam a cobertura dos que sempre estiveram à margem do sistema previdenciário. Tal como o Plano Simplificado de Previdência Social, assinado hoje, que estimula a contribuição dos trabalhadores autônomos e das donas de casa.

Temos que lembrar também as medidas que estimulam a formalização do emprego doméstico, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e, principalmente, as medidas inscritas no PAC, que terão efeito sobre o crescimento econômico, sobre a formalização do emprego e, conseqüentemente, sobre as receitas previdenciárias.

Medidas de gestão têm sido aprimoradas, e a super receita – que tramita no Congresso – será um passo gigantesco no esforço de fiscalização e de combate às fraudes, o que se tornou marca de nossa administração.

Meus amigos e minhas amigas, isso não quer dizer que estamos fechando os olhos para os problemas que de fato existem. Quero enfatizar a este Fórum sua missão de esclarecer o debate junto à sociedade e apresentar sugestões de medidas de médio e longo prazo para a Previdência.

As tendências demográficas de uma sociedade que amadurece requerem ajustes constantes. E o debate sobre essa questão reflete preocupações pertinentes que, sem dúvida, serão tratadas com profundidade pelo Fórum.

Decisões de tal importância devem ser tomadas envolvendo toda a sociedade, representada por este e outros fóruns de debate. Para isso, insisto, temos que ter uma base sólida, composta por um diagnóstico preciso e sugestões acompanhadas de meticolosas projeções, de forma a substanciar qualquer ação.

Nessa linha, a iniciativa de reorganizar a contabilidade da previdência colabora para um debate claro e objetivo.

Meus amigos e minhas amigas, a sociedade brasileira atingiu um nível de maturidade

democrática sem precedentes. Estamos preparados e amadurecidos para travarmos um debate sóbrio sobre o futuro da previdência, bem como sobre nosso projeto de nação.

A paixão sobre o tema e as cores partidárias devem ser deixadas de lado para que não impeçam a avaliação racional do problema. Sabemos que o déficit da previdência não é o vilão do crescimento, como alguns querem impor. Por isso mesmo, vamos continuar construindo uma política bem fundamentada, fazendo com que as gerações atuais e as próximas não tenham pelo seu futuro.

Estamos tratando de um pilar do contrato social vigente no país desde a constituição de 1988, cujas regras têm efeitos sobre a vida de todos os cidadãos, hoje e no futuro. Como bem enfatizou o Ministro Nelson Machado, até mesmo sobre os que ainda não nasceram.

Com estas palavras, espero estar contribuindo para a nobre e importante missão que os membros do Fórum Nacional de Previdência Social – como representantes da sociedade – têm pela frente, empenhados em fazer o melhor pelo Brasil e por todo o nosso povo.

Bom trabalho. E muito obrigado.

1.3.1 – O FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A BUSCA DE UM NOVO CONSENSO PREVIDENCIÁRIO *(Por Nelson Machado, então Ministro de Previdência Social, e Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social)*

O Pres. Lula, em entrevista na campanha eleitoral em 2006, afirmou que “de tempos em tempos” a Previdência Social precisa ser ajustada devido às mudanças da economia e da sociedade. Em paralelo a isso – e não em substituição – há a necessidade permanente de esforços de gestão para aperfeiçoar o dia-a-dia, combater fraudes, desperdícios, sonegação, bem como melhorar o atendimento ao segurado e contribuinte.

Fizemos, em 2003, um grande debate nacional, que culminou na aprovação da Emenda Constitucional 41/2003, que foi chamada de “Reforma da Previdência” e que, na realidade, é basicamente focada no Regime de Previdência do Funcionalismo Público. O Governo Federal regulamentou-a em 2004, muitos Estados e Municípios têm aprovado ajustes na sua legislação local desde 2004. Ela foi muito eficiente dentro do seu propósito, pois diminuiu injustiças ao desenhar uma gradual convergência da Previdência do Funcionalismo com o INSS e, desde 2003, o desequilíbrio orçamentário deste regime está estancado, tendo inclusive caído de 3,0% do PIB em 2003 para 2,4% do PIB em 2005. Tratou-se, porém, de uma reforma possível e localizada, que não discutiu suficientemente as questões mais gerais da Previdência Social no Brasil, em especial as questões de longo prazo referentes ao Regime Geral administrado pelo INSS.

Ainda que o Regime Geral não tenha sido objeto da Emenda Constitucional 41, na nossa opinião a trajetória do seu desequilíbrio, no curto prazo, não é explosiva, em especial após a negociação de uma regra de reajuste do salário mínimo de acordo com o crescimento do PIB para os próximos 4 anos. Com diversas medidas de gestão é possível

manter a necessidade de financiamento do Regime Geral em aproximadamente 2% do PIB, seu patamar atual. Isto, porém, não nos permite que nos reclinemos confortavelmente e posterguemos o debate sobre os ajustes necessários de longo prazo para os mandatos subsequentes ao do Pres. Lula, pois em termos previdenciários, os prazos de maturação de debates e medidas são mais longos do que em outras áreas de políticas públicas.

Como todos sabemos, a Previdência Social está baseada em um grande contrato entre as gerações. Um dos principais princípios de política previdenciária que compõe este pacto geracional é a solidariedade, seja entre gerações, seja dentro da mesma geração. Dela participam no mínimo três gerações simultaneamente: 1) a geração dos beneficiários; 2) os atuais contribuintes; e 3) os futuros contribuintes, alguns dos quais ainda sequer nascidos. Envolve, portanto, toda a sociedade. Quando esta sociedade se transforma, estas mudanças têm conseqüências para a Previdência Social – demografia, mercado de trabalho, estruturas familiares, papel da mulher, papel do Estado, mesmo valores e expectativas sociais, como o desejo de redistribuir renda e de promover inclusão social são relevantes para definir os desejos da sociedade em relação à Previdência.

Por isso, quando há transformações importantes nestas dimensões, a Previdência, como política que tem por objetivo proteger a esta mesma sociedade, precisa se adaptar sob pena de não mais ser capaz de proporcionar os serviços que dela se espera ou de não mais apresentar sustentabilidade – isto é, capacidade de proporcionar estes mesmos serviços às gerações futuras que fazem parte do pacto intergeracional.

Por meio do Decreto 6.019, foi lançado pelo Pres. Lula, no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Fórum Nacional de Previdência Social. O Fórum terá o formato tripartite, com trabalhadores, empresários e governo representados. Terá por objetivo avaliar o longo prazo da Previdência – as próximas décadas e a geração futura, não a situação imediata nem questões de gestão, que são encargo do Conselho Nacional de Previdência Social. Partiremos da convicção de que a Previdência do futuro terá que continuar a ter uma base pública e solidária, com o fortalecimento do pacto intergeracional. Também faremos o debate a partir do pressuposto de que, de um lado, todas as regras podem vir a ser discutidas, de forma isenta e imparcial, bem como, por outro lado, de que eventuais consensos construídos requererão regras de transição suaves e longas, que não afetem as perspectivas de quem planeja aposentar-se nos próximos anos. Obviamente, o direito de quem já é aposentado ou já completou as regras para acesso a um benefício será plenamente respeitado.

Para criar um ponto de partida mais transparente para os debates, publicamos ainda em janeiro nova proposta de contabilização de receitas e despesas da Previdência Social, com diversos objetivos. Primeiro, explicitar entre as receitas da Previdência as renúncias previdenciárias, no valor de R\$ 11,5 bilhões, que são resultado das políticas de incentivo à pequena e microempresa, às entidades filantrópicas e à exportação de produtos agrícolas. Segundo, contabilizar na receita a parcela de R\$ 8,5 bilhões provenientes da parcela de 0,1% da CPMF constitucionalmente direcionada ao financiamento previdenciário. Terceiro, subdividir a conta previdenciária entre regime urbano e rural, pois ambos subsistemas funcionam segundo regras de contribuição e cálculo de benefícios diferentes.

Ao invés de R\$ 42 bilhões de déficit em 2006 resultaria uma necessidade de financiamento de R\$ 22 bilhões.

Desta forma, também fica claro que a Previdência rural, que é política com forte elemento redistributivo, precisa efetivamente na sua matriz de financiamento de contribuições do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 18 bilhões. Aliás, em qualquer país do mundo o subsistema rural da previdência é deficitário devido às próprias características de funcionamento da economia e sociedade rurais. Já na Previdência urbana, o déficit resultante é de pouco menos de R\$ 4 bilhões segundo essa forma de apresentar as contas e fica mais compreensível que, no curto prazo, é possível buscar equilibrar este sistema, contributivo e de repartição, com medidas de gestão. Medidas de gestão, aliás, também podem ajudar a melhorar o resultado da Previdência rural. Importante salientar dois aspectos, ainda: 1) esta mudança de apresentação do resultado previdenciário nada altera nas finanças públicas, mas apresenta, de forma segmentada, o sistema previdenciário de acordo com os diversos subsistemas que o compõem; 2) embora esta forma de apresentar as contas previdenciárias demonstre a necessidade de medidas de gestão no curto prazo, as transformações da sociedade requererão ajustes de longo prazo, que são o próprio conteúdo do pacto intergeracional antes mencionado. Ou seja, o papel do Fórum será analisar quais são estas transformações e os ajustes do pacto entre as gerações necessários para a sua sustentabilidade. Trata-se de construir um novo consenso para o futuro da proteção social no Brasil.

1.3.2 – PERSPECTIVAS DO FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL *(Por Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social, e Geraldo Almir Arruda, Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, lotado na Secretaria de Políticas de Previdência Social)*

A previdência social é um dos mais importantes instrumentos de proteção social que o Estado coloca à disposição da sociedade. Por meio dela, assegura-se aos seus beneficiários uma renda substitutiva da remuneração, quando da perda da capacidade de trabalho.

Para que ela possa prestar seus bons ofícios à sociedade, a longo prazo, com justiça social e sustentabilidade, necessita pautar-se por determinados princípios e harmonizar-se com as características da sociedade que visa proteger. Uma vez que a sociedade muda ao longo do tempo, a previdência social tem que acompanhar estas transformações, para poder continuar correspondendo às expectativas nela depositadas. Portanto, a Previdência Social tem que passar por reformas, de tempos em tempos, pela sua própria natureza. Trata-se, pois, de avaliar o presente para desenhar-se o futuro da Previdência Social.

No Brasil, apesar dos diversos ajustes da Previdência, ao longo dos seus 85 anos de existência, o diálogo com a sociedade era inexistente ou muito incipiente. Em todo esse contexto de reformas, o único processo em que houve uma certa participação da sociedade foi o que ocorreu por intermédio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, e que resultou na Emenda Constitucional n°. 41, de 2003. Contudo, mesmo aí, a premência das medidas impediu que o diálogo social pudesse ocorrer de maneira ideal. E uma questão imperativa, quando se buscam propostas de

novas medidas de aperfeiçoamento do sistema previdenciário brasileiro, de forma a adequá-lo às transformações sociais em curso, é a efetiva participação da sociedade na proposição dessas medidas.

Nesse sentido, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por intermédio do Decreto nº. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, instituiu, no âmbito do Ministério da Previdência Social, o Fórum Nacional da Previdência Social, com a finalidade precípua de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social.

O Fórum Nacional de Previdência Social teve duração de 08 meses, e contou com a participação do Governo (05 Ministérios, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República); 09 Centrais Sindicais representando os trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas; 05 Confederações representando os empregadores; além de observadores da sociedade civil e assessores técnicos do Ministério da Previdência Social.

1.3.2.1 - Pressupostos

O Fórum teve ampla liberdade para discutir os diversos temas vinculados à Previdência Social, em especial os de longo prazo. Contudo, cumpre anotar alguns pressupostos importantes do Fórum. Primeiro, a manutenção da previdência pública básica, obrigatória, em regime de repartição simples, com solidariedade, suplementada por uma previdência complementar privada, voluntária, em regime de capitalização.

Há que se ressaltar, aqui, que a nenhum membro deste Governo ocorreu a mais remota hipótese de se privatizar a Previdência brasileira. Os diversos países da América Latina que caminharam no sentido da privatização da Previdência Social encontram-se, hoje, diante de vários reveses, envolvidos em processos de reforma previdenciária. Na busca de remediar os erros cometidos e a exclusão social gerada, estes países tentam estabelecer a reintrodução e o fortalecimento do pilar público básico do seu sistema previdenciário.

O Governo brasileiro partiu do pressuposto de que não surgiu nada, no mundo previdenciário, que seja mais flexível e estável, do que a divisão de tarefas público-privadas, que incluem a previdência pública básica, obrigatória, em repartição, com solidariedade, suplementada por previdência complementar privada, voluntária, em regime de capitalização. Este desenho permite, simultaneamente, gerar uma rede de proteção social ampla e incluyente, e fortalecer o investimento de longo prazo para o desenvolvimento econômico.

Em segundo lugar, outra hipótese empregada foi que, em curto prazo, ou seja, nos próximos 3 ou 4 anos, a situação orçamentária e fiscal da Previdência brasileira não fugirá do controle. Tem-se um amplo repertório de medidas de gestão já adotadas e por adotar, que permitirão esta trajetória, além de um cenário de crescimento. Assim, o Fórum debruçou-se não neste curto prazo, na gestão previdenciária, mas na análise e encaminhamento de propostas para um longo prazo.

Em terceiro lugar, nenhuma reforma previdenciária democrática desrespeita os

cidadãos. Não há chance nenhuma de uma proposta ser aprovada em ambiente democrático que não respeite o direito adquirido. Direito adquirido é o direito daqueles que já estão aposentados ou que já cumpriram todas as regras para se aposentar.

Da mesma forma, é preciso respeitar quem já está no mercado de trabalho, mas que ainda não completou as regras de aposentadoria. Estas são pessoas que ainda não têm direito adquirido, mas estão na “expectativa de direito”. Não é possível entrar em uma máquina do tempo e voltar atrás, no planejamento de vida feito de acordo com certa regra previdenciária. Portanto, qualquer reforma previdenciária séria tem que ter regras de transição longas, que permitam o gradativo ajuste dos atuais trabalhadores ao modelo futuro.

1.3.2.2 - Condicionantes

A Previdência Social está baseada em um pacto entre as gerações. Os trabalhadores de hoje contribuem para que se possam pagar benefícios aos que ontem foram contribuintes. Por sua vez, as contribuições de hoje geram a expectativa de direitos frente aos trabalhadores de amanhã e, assim, sucessivamente. Os filhos repartem solidariamente a riqueza gerada com seus pais, não há lógica alternativa. Em troca, estes esperam a solidariedade dos seus próprios filhos.

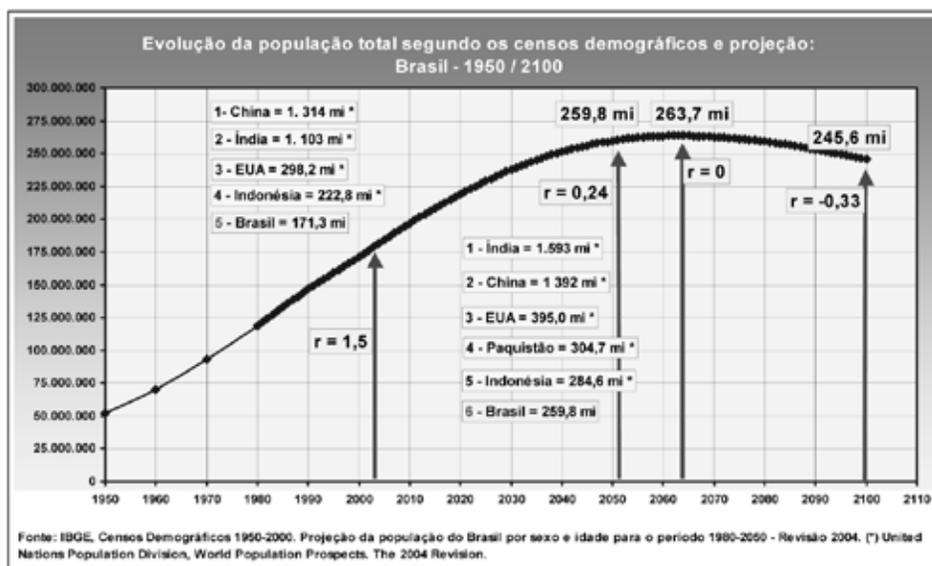
Este pacto entre as gerações precisa ser renegociado, diante das transformações da sociedade. Uma particularidade da Previdência é a de que são escritas, hoje, as regras que definem quanto os futuros trabalhadores pagarão para proteger os atuais contribuintes. Alguns dos que vão pagar a conta ainda sequer nasceram. Não é justo jogar nos ombros dos nossos filhos um ônus que eles talvez não sejam capazes de carregar. A sustentabilidade de longo prazo de um sistema previdenciário depende da solidariedade intergeracional em ambos os sentidos: não apenas dos atuais trabalhadores para com os atuais aposentados, mas também da justiça e equilíbrio das regras e dos compromissos que são lançados sobre a geração futura. Avaliar de que forma desenhar o sistema previdenciário para que ele seja simultaneamente justo e sustentável é o desafio.

As transformações da sociedade, particularmente a referente à transição demográfica e ao comportamento do mercado de trabalho, bem como o conceito de justiça entre as gerações, representam as condicionantes mais adequadas para que se discuta este pacto entre as gerações. Isto é melhor do que desenhar pavorosos cenários de déficit fiscal futuros e ameaçar com um suposto colapso, caso a sociedade não aceite alterar regras do sistema.

De acordo com as projeções elaboradas pelo IBGE, a sociedade brasileira vem experimentando um processo de envelhecimento, consequência do aumento da expectativa de vida e da queda da fecundidade. A população projetada para 2007 é de 189 milhões de habitantes, com uma taxa de crescimento de 1,37% ao ano. Isso significa que, em 2050, a população brasileira deverá chegar ao redor dos 260 milhões de habitantes.

Projeta-se que a população do Brasil atinja o chamado “crescimento zero” por volta de 2062, apresentando, a partir daí, taxas de crescimento negativas. Assim, até 2062, o Brasil ainda apresentará um potencial de crescimento populacional, fruto do balanço entre os nascimentos e os óbitos ocorridos no País.

Evolução da População Total

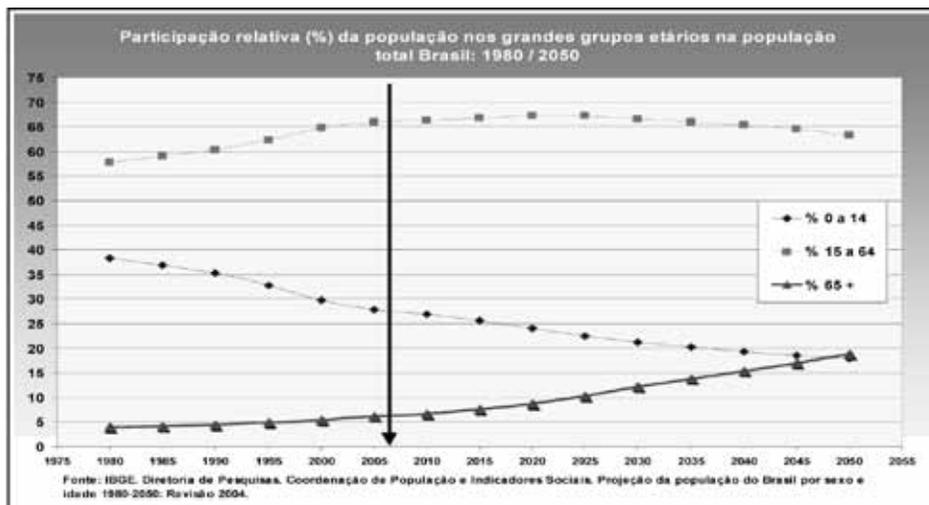


A expectativa de vida do brasileiro, que era de 42 anos na década de 40, passou para 72,3 anos em 2006. Apesar deste extraordinário avanço social, a expectativa de vida no Brasil ainda é fortemente influenciada pelas elevadas taxas de mortalidade infantil. Desconsiderando o efeito da mortalidade infantil – o que remete ao conceito de expectativa de *sobrevida* – a longevidade é ainda maior. Por exemplo, uma pessoa que já atingiu 55 anos tem uma expectativa de sobrevida de 24,7 anos, isto é, possivelmente viverá até os 79,7 anos (55 anos + 24,7 anos).

Em termos de fecundidade, até meados dos anos 60, o número médio de filhos oscilava em torno de seis. Esse indicador tem sofrido uma redução paulatina, caindo para 2,06 em 2003, ficando, pela primeira vez, abaixo da chamada taxa de reposição – isto é, aquela que garante apenas a manutenção do tamanho de uma população – voltando a cair ainda mais em 2005 (para 2,01). Segundo estimativas do IBGE, a taxa de fecundidade continuará declinante e tenderá a se estabilizar em torno de 1,85 a partir do final da década de 2030.

A combinação do aumento da longevidade com a redução da fecundidade fez com que a parcela da população brasileira com mais de 60 anos passasse de 4% para 8,1%, no período de 1940 a 2000, com previsão de alcançar 12,9% em 2020. Em 2000, enquanto as crianças de 0 a 14 anos correspondiam a 30% da população total, o contingente com 65 anos ou mais representava 5%. Em 2050, ambos os grupos etários terão participação em torno de 18% na população total.

População por Grandes Grupos Etários



Assim, embora a situação demográfica de curto e médio prazos seja relativamente confortável para a Previdência Social, os dados apontam para uma situação de mais longo prazo que inspira cuidados. De fato, o processo de envelhecimento da população brasileira implica, pelos fenômenos que o causam (aumento da expectativa de vida e diminuição da fecundidade), que haverá um número relativo e absolutamente maior de potenciais beneficiários da Previdência Social e um número relativamente menor de pessoas em idade ativa que, por meio de suas contribuições, financiam o sistema.

Portanto, enquanto hoje o número de pessoas ativas (16-59 anos) por idoso (60 anos ou mais) no Brasil é de aproximadamente 6,7, será de apenas 2,3 em 2050; enquanto o número de segurados é aproximadamente 2,4 vezes o número de beneficiários, essa relação será de apenas 1,3 no final do período. Da mesma forma, a população em idade ativa, que é 5,8 vezes maior que o número de beneficiários, em 2050 será apenas 2,1 vezes maior.

De outro lado, o aumento da longevidade implica um maior tempo de recebimento de benefícios. Ademais, o aumento médio da idade da população brasileira acarreta um incremento da incidência de doenças e acidentes de trabalho sobre os trabalhadores, o que também resulta em maiores gastos para o sistema previdenciário.

Assim, é preciso avaliar, com precisão, o quanto as regras atuais de acesso aos benefícios previdenciários estão adaptadas ao cenário demográfico de médio e longo prazos. Ressalte-se que não se trata, apenas e exclusivamente, de uma questão de financiamento previdenciário, embora essa questão seja, por si só, extremamente relevante. Mas aqui também se trata de uma questão de justiça social e intergeracional.

Com efeito, caso não haja mudança das regras atuais, a geração numerosa que se aposentará dentro de 20, 30 ou 40 anos representará um aumento pesado do custo previdenciário. Todo esse custo será arcado integralmente pelas futuras gerações, a quem

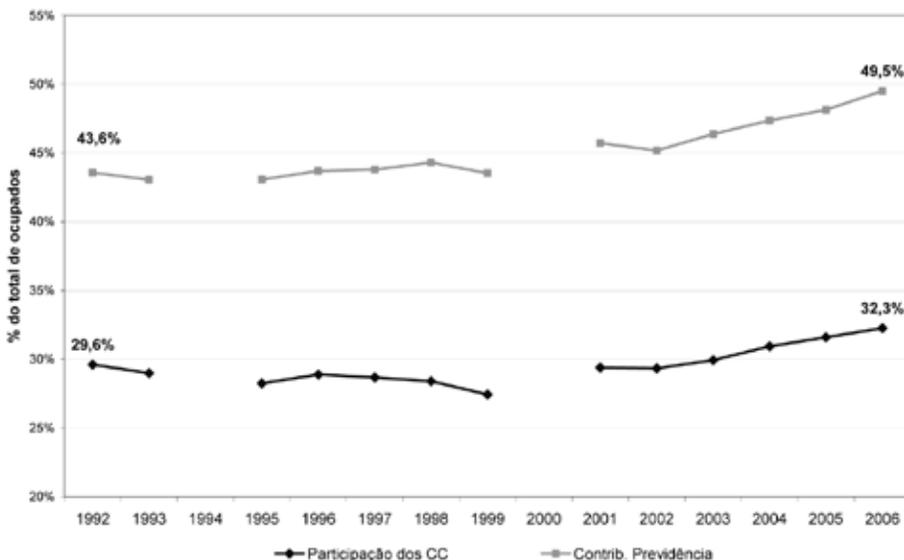
cabará pagar, por meio das suas contribuições, os benefícios da geração aposentada.

Parece, assim, ser mais justo que as gerações que se aposentarão nas próximas décadas – gerações que se beneficiaram da melhora nas condições de saúde pública e na expectativa de vida – contribuam de alguma maneira com o gerenciamento desse custo.

Além dos aspectos demográficos, as mudanças no mercado de trabalho também estão intimamente relacionadas com a Previdência Social. O comportamento do mercado formal de trabalho tem claras implicações previdenciárias. Em um primeiro momento, a participação desse mercado, no total do mercado de trabalho brasileiro, determina a proporção dos trabalhadores ocupados contribuintes do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e, dessa maneira, o financiam, assim como determina a parcela dos ocupados que estão protegidos dos riscos sociais aos quais a Previdência Social oferece cobertura. Em um segundo momento, tal participação determina o número futuro de trabalhadores que terão acesso aos diversos benefícios previdenciários, programados e de risco, oferecidos pelo RGPS.

A evolução do mercado formal, ao longo dos anos 90, foi marcada por um processo de redução dos postos de trabalho considerados protegidos – especialmente no caso das Regiões Metropolitanas. Contudo, a partir de 2001, o País experimentou uma reação significativamente forte do mercado formal de trabalho, com elevação contínua da participação dos trabalhadores com carteira assinada e também dos contribuintes para a previdência social.

Participação dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada e de contribuintes para a Previdência Social no total de ocupados – BRASIL



Fonte: microdados da PNAD/IBGE, vários anos, série harmonizada (exclui área rural da Região Norte, exceto Tocantins). Elaboração: SPS/MPS.

A recuperação a que se assiste recentemente não se restringe à recuperação do trabalho formal. Em 2004, houve uma interrupção da queda dos rendimentos reais iniciada em 1997 e, em 2005 e 2006, assistiu-se à recuperação dos rendimentos reais.

Essa recuperação do emprego e dos rendimentos tem sido a principal responsável pelo crescimento consistente da arrecadação, nos últimos anos. Em 2007, a arrecadação líquida cresceu, em termos reais, 9,1% em relação a 2006; no período entre janeiro-julho de 2008, a arrecadação subiu 10,2%, em relação ao mesmo período de 2007.

Tais movimentos do mercado de trabalho – formalização e aumento da renda real do trabalhador – podem fazer com que alguns analistas acreditem que está aqui a solução para o desafio do financiamento da Previdência Social. Essa percepção, entretanto, não se revela apropriada. Como se afirmou anteriormente, o grau de formalidade no mercado de trabalho determina, em curto prazo, o financiamento do sistema (fortemente baseado nas contribuições sobre a folha de pagamento). Em prazo mais longo, entretanto, também determina o número futuro de trabalhadores que terão acesso aos diversos benefícios previdenciários – programados e de risco – oferecidos pelo RGPS. Em outras palavras, a melhora da condição de financiamento do Regime resultante do aumento de formalização e da recuperação do salário real não garante sustentabilidade de longo prazo para a Previdência Social.

Desta maneira, a dinâmica de formalização do mercado de trabalho, ainda que possa resultar em uma situação de financiamento de curto prazo um pouco mais cômoda, deve ser tomada, antes, pelo que, de fato, é: uma *proxy* do grau de proteção social que uma determinada sociedade oferece aos seus trabalhadores. Ela não garante a sustentabilidade do sistema previdenciário a longo prazo, mas assegura que uma crescente parte dos trabalhadores brasileiros terá garantia de renda, caso incorram em alguns dos riscos sociais para os quais a Previdência Social oferece cobertura – dado, por si só, de grande relevância.

1.3.2.3 - Resultados

O Fórum realizou, ao todo, 12 (doze) reuniões, entre março e outubro de 2007. Em um primeiro momento, houve apresentações de especialistas nacionais e internacionais sobre diversos temas, com pluralidade de abordagens. Em um segundo momento, houve discussões em pequenos grupos tripartites e por bancadas, com posterior referendo pelo plenário.

Na sua forma de funcionamento, foram buscados os consensos e a explicitação dos dissensos, segundo diversas áreas temáticas. Não houve decisões tomadas por maioria dos presentes.

Concluído o debate dos temas propostos, o Fórum conseguiu formar consensos sobre os seguintes temas:

I – Relacionados ao Mercado de Trabalho e à Universalização da Cobertura

O Fórum reconheceu que a universalização de cobertura da previdência é um objetivo a alcançar, declarando a necessidade de fortalecimento das políticas de formalização e inclusão previdenciária, de modo a garantir a todos os cidadãos o acesso aos benefícios previdenciários. Nesse sentido, recomendou a adoção das seguintes medidas:

- a) promover a formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária, a partir de um diálogo social quadripartite;
- b) as políticas públicas, em especial as relativas à concessão de empréstimos, subsídios e incentivos fiscais, devem estimular a geração de empregos formais, estabelecendo, se os recursos forem públicos, metas de emprego;
- c) deve haver mudança na lei do estágio, resgatando e reforçando seu caráter pedagógico, evitando abusos, simulação e sonegação de contribuições;
- d) deve-se fortalecer a fiscalização contra a informalidade;
- e) deve-se rever a legislação, para acelerar os mecanismos de cobrança de dívidas;
- f) devem-se efetuar mudanças na legislação do seguro-desemprego e da Previdência Social, de sorte a viabilizar formas de contribuição e preservar a condição de segurado, em função da fruição daquele benefício;
- g) devem-se criar novos mecanismos de incentivo a uma maior inclusão previdenciária,

com regras contributivas compatíveis com a inserção no mercado de trabalho dos trabalhadores informais, que trabalham de forma intermitente ou de forma sazonal, e dos trabalhadores rurais etc.

II – Relacionados à Segurança e Saúde do Trabalhador

O Fórum reconheceu a necessidade de se implementarem políticas na área de saúde e segurança do trabalhador, diminuindo o número de acidentes e reduzindo a ocorrência de doenças ocupacionais, com reflexos positivos na redução dos benefícios por invalidez e auxílios-doença, previdenciários e acidentários. Nesse sentido, sugeriu:

- a) deve-se construir um diálogo social quadripartite para a avaliação, o aperfeiçoamento e a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais, em todos os segmentos, públicos e privados, da economia brasileira, tendo-se como referência, entre outras, as decisões da Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e as recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS, da Comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP e da Organização Internacional do Trabalho – OIT;
- b) deve-se manter a diferenciação de critérios para aposentadoria em casos de atividades exercidas sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, buscando mecanismos para a redução de situações de insalubridade, penosidade e periculosidade no mercado de trabalho;
- c) deve haver aprofundamento:
 - 1. das políticas de prevenção de incapacidade laboral, e reabilitação médica e profissional dos segurados em auxílio-doença e demais benefícios por incapacidade;
 - 2. da articulação entre a previdência e o atendimento dos segurados pelo sistema público de saúde;
 - 3. dos mecanismos para a reinserção, no mercado de trabalho, daqueles com capacidade de trabalho parcialmente comprometida, ou afastados por um longo período.

III – Relacionados à Questão de Gênero

O Fórum entendeu que qualquer proposta de modificação de regras da Previdência Social, visando a uma maior equidade de gênero, deve considerar a complexidade dos diversos aspectos envolvidos. Embora o nível de atividade econômica das mulheres obedeça a uma tendência de aumento crescente, reduzindo gradativamente a diferença da participação no mercado de trabalho entre homens e mulheres, é, ainda, significativamente menor que o dos homens. Nesse sentido, sugeriu:

- a) aprofundar políticas afirmativas de gênero; avaliar a sua evolução; medir seus efeitos positivos na redução das desigualdades; e, em decorrência, buscar critérios de convergência para o acesso à aposentadoria entre homens e mulheres;

- b) recomendar que o Conselho Nacional de Previdência Social, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, o Conselho Nacional da Seguridade Social proposto, e instâncias afins realizem avaliações periódicas sobre o estado da participação das mulheres na Previdência e, em específico, de aspectos relativos à sua cobertura e participação no mercado de trabalho;
- c) deve-se incentivar e fortalecer a inclusão feminina no sistema previdenciário.

IV – Relacionados à Gestão do Sistema Previdenciário e seu Financiamento

O Fórum reconheceu a necessidade de se construir uma Administração eficaz, célere e segura, de forma a gerar na população a confiança indispensável para sentir-se protegida pela Previdência Social, bem como se dar mais transparência às contas da Previdência Social, esclarecendo à sociedade que, dentro de uma política pública maior, que é a Previdência Social, existe uma série de políticas específicas de subsídios e distribuição de renda. Nesse sentido, recomendou:

- a) deve-se buscar o fortalecimento da gestão quadripartite, por meio da participação social, nos órgãos deliberativos colegiados da Previdência;
- b) deve-se recriar o Conselho Nacional da Seguridade Social junto à Presidência da República, com a finalidade de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas;
- c) deve-se adotar um modelo de gestão que privilegie a modernização e profissionalização da administração previdenciária;
- d) deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da Previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas;
- e) deve ser buscada a desoneração da folha de salários, sem aumento da carga tributária e conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro.

V – Relacionados à Coordenação Previdência-Assistência Social

O Fórum entendeu que, das duas perspectivas da proteção social aos idosos, a previdenciária e a assistencial, derivam políticas que, idealmente, devem ser concebidas de forma conjunta, visando garantir a máxima eficácia na proteção social, minimizando efeitos adversos entre elas. Nesse sentido, reconheceu a necessidade de se rediscutirem as regras de concessão do benefício de aposentadoria por idade e do amparo assistencial ao idoso, para que as duas políticas sejam complementares e não concorrentes. Assim, uma vez que os benefícios assistencial e previdenciário, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, são vinculados ao salário-mínimo, e respeitando-se os direitos básicos de cidadania sem aumento da carga tributária, recomendou:

- a) reavaliar os conceitos de família e composição de renda familiar aplicados na elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, de modo a aperfeiçoar a focalização nas camadas mais pobres, e garantir a ampliação da cobertura e sua sustentabilidade;

- b) reavaliar, a longo prazo, os critérios de idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, em conformidade ao aumento da expectativa de vida e seu impacto na sustentabilidade da política de Assistência Social;
- c) observar uma política de reajustes reais do salário-mínimo, de acordo com a capacidade de financiamento da economia, a longo prazo.

VI – Relacionados à Previdência Rural

O Fórum reconheceu a importância estratégica da política de previdência voltada aos trabalhadores rurais, destacando que a política previdenciária é a que mais tem contribuído para enfrentar o problema da pobreza das regiões mais desfavorecidas. Nesse sentido reafirmou:

- a) devem-se preservar critérios diferenciados de contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários do segurado especial rural;
- b) dada a peculiaridade da atividade rural, deve-se recomendar que:
 1. sejam aprofundadas políticas públicas voltadas para os trabalhadores rurais e medidos seus efeitos na redução das desigualdades urbano-rurais;
 2. o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social proposto realizem estudos e avaliações periódicas sobre as condições de trabalho rural e sua realidade demográfica, avaliando a possibilidade, ou não, de convergência de idade para aposentadoria entre os trabalhadores urbanos e rurais;
 3. sejam criados mecanismos que promovam e facilitem a formalização dos contratos de trabalho que envolvem os trabalhadores assalariados rurais, em particular dos que trabalham em atividades de curta duração;
 4. considerando-se que, na área rural, há uma predominância de trabalho sazonal, em períodos de safras, sejam instituídos mecanismos de contribuição ou de carência, que permitam aos assalariados rurais contar, integralmente, os doze meses de cada ano, para fins de acesso aos benefícios previdenciários.

VII – Outros Consensos

Outros consensos foram obtidos no Fórum, cabendo destacar, de forma resumida:

- a) devem-se criar mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária da aposentadoria;
- b) deve-se reconhecer o direito à pensão por morte de companheiro homoafetivo no Regime Geral de Previdência Social, observando-se as mesmas regras adotadas para os companheiros de diferentes sexos;
- c) devem-se estudar alternativas de políticas que assegurem proteção social aos que se dedicam aos cuidados de longo prazo e aos que dele necessitam, tendo em vista, entre outros pontos, o aumento do contingente de idosos no país.

De outra feita, não foi possível o estabelecimento de consensos sobre os seguintes pontos:

I – sobre as Formas de Financiar o Regime Geral de Previdência Social

A respeito, os trabalhadores e o Governo entenderam que a Previdência Social deve seguir como 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, conforme a Constituição Federal. Elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social.

Por sua vez, os empresários posicionaram-se no sentido de que deve ser perseguido o ideal de uma Previdência financiada com as contribuições dos trabalhadores, empregadores e autônomos, para assegurar o caráter contributivo estabelecido na Constituição Federal, de modo a que sua sustentabilidade viabilize a implementação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, também previsto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Para eles, enquanto a sustentabilidade não for plena, o financiamento será feito com a transferência para o INSS de recursos oriundos da COFINS e CSLL, ou das contribuições ou impostos que venham a substituí-las. Nesse sentido, elementos de natureza redistributiva do plano de benefícios previdenciários, como os relacionados ao trabalhador rural e similares, deveriam ser financiados com a COFINS e CSLL, ou pelas contribuições ou impostos que as substituírem.

II – sobre as Regras de Idade Mínima e de Tempo de Contribuição para Acesso a Benefícios

Sobre este tema, o Governo entendeu que a transição demográfica requer, para a sustentabilidade do pacto de gerações da Previdência Social, um ajuste do tempo de contribuição e/ou da idade de aposentadoria para o futuro.

Os trabalhadores, por sua vez, destacaram que a transição demográfica é um dos desafios permanentes da política de previdência social e deve ser analisada juntamente com os demais fatores que influenciam a sustentabilidade da seguridade social. Diante desse contexto, entenderam que a adoção de uma política vigorosa de gestão permitirá alterar, significativamente, os resultados da previdência social; que o crescimento da economia, a inclusão previdenciária e a formalização do mercado de trabalho elevarão a receita da seguridade, melhorando a sua sustentabilidade e a capacidade de gestão de médio e longo prazos; e que a adoção de uma gestão democrática através da instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social garantirá um acompanhamento sistemático das políticas e seus resultados sobre as contas da seguridade social. Assim, diante desse quadro, posicionaram-se contra o estabelecimento de um limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição e do aumento do tempo de contribuição, além de manterem sua posição pelo fim do fator previdenciário.

Já os empresários fizeram questão de destacar que a transição demográfica torna necessário que os segurados (atuais e futuros) contribuam por mais tempo à Previdência Social, e que seja instituída idade mínima para aposentadoria.

III – sobre a Coordenação de Regras dos Benefícios por Incapacidade com as dos demais Benefícios e com o Salário do Trabalhador Ativo

Os empresários e o Governo reconheceram que as atuais regras de cálculo dos benefícios por incapacidade acarretam distorções no cálculo do valor desses benefícios, desestimulando a recuperação do segurado e o conseqüente retorno ao trabalho. Um exemplo é a possibilidade da concessão desses benefícios em valor superior à última remuneração do segurado. Nesse sentido, seria imprescindível a revisão das atuais regras de cálculos desses benefícios, de forma a corrigir as atuais distorções.

Os empregados, por sua vez, entenderam que as atuais regras são satisfatórias, sendo contrários à sua alteração.

IV – sobre a Reavaliação das Regras dos Benefícios de Pensão por Morte

Em relação à reavaliação das regras da pensão por morte, não houve consenso nem mesmo entre as respectivas bancadas. Para alguns integrantes do Fórum, as regras vigentes no Brasil não se coadunam com a melhor doutrina e, muito menos, encontram referência no regramento estrangeiro. Nesse sentido, seria fundamental: a exigência de que todos os dependentes comprovassem relação de dependência econômica com o *de cuius*; que houvesse o cumprimento de um período de carência; e que, em determinadas circunstâncias, houvesse a vinculação do benefício ao cumprimento de determinada idade, exigindo-se que o cônjuge sobrevivente possuísse uma idade mínima, bem como fosse explicitada a incompatibilidade dessa prestação, com os rendimentos do trabalho ou de outro benefício previdenciário.

Por outro lado, para outros integrantes do Fórum, as regras atualmente vigentes deveriam ser mantidas, sem quaisquer alterações.

1.3.2.4 – Conclusões

A Previdência Social interage com a sociedade e cria oportunidades para o diálogo social, em busca do aperfeiçoamento constante, transparente e democrático, para a gestão do Sistema que integra. O Fórum Nacional de Previdência Social foi uma forma institucional pela qual o atual Governo desenvolveu o diálogo com representantes da sociedade, na busca de uma Previdência social mais justa e sustentável, a longo prazo.

O Fórum Nacional de Previdência Social abriu, assim, uma oportunidade ímpar para a sociedade brasileira refletir sobre como aperfeiçoar um dos mais importantes instrumentos de proteção social de que dispõe a sociedade. Tinha-se por objetivo a discussão das questões previdenciárias, sem pressões, e sem que interesses de alguns segmentos mais articulados, nem por isso mais representativos do conjunto da sociedade

brasileira, desviassem o caráter de construção coletiva dos trabalhos, para o atendimento de reivindicações pontuais.

Ao final dos trabalhos, o Fórum apresentou subsídios para a elaboração de projetos legislativos, através de propostas de medidas devidamente ajustadas, no sentido de garantir que a previdência social brasileira possa atender aos seus objetivos constitucionais, mantendo-se dentro dos ditames do disciplinamento atuarial, requisito primordial para o seu fortalecimento e indispensável ao seu equilíbrio financeiro.

É preciso construir uma Previdência mais justa e mais sustentável. Nenhuma dessas duas dimensões pode ser desconsiderada: nem justiça social sem sustentabilidade (como querem os corporativistas), nem sustentabilidade sem justiça social (como propunham os defensores do ajuste neoliberal). Ao se desenhar a Previdência para o longo prazo, há a necessidade de se cuidar de ambas.

O Fórum foi, pois, um importante instrumento para aperfeiçoamento e ampliação da cultura do diálogo social, na busca da transparência e legitimidade na resolução dos problemas da Previdência Social. Sabe-se que o diálogo social nem sempre gera frutos a curto prazo. Em nenhum país do mundo, um esforço da dimensão do Fórum foi concluído por uma reforma previdenciária, em questão de poucos meses. Na verdade, deve-se entender o Fórum muito mais como um primeiro passo do diálogo social que fortalece e aproxima os atores sociais e políticos, criando a base para futuros consensos em novas rodadas de discussão.

1.3.3 – O DIÁLOGO SOCIAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL *(Por Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social)*

O Fórum Nacional da Previdência Social, que busca discutir por meio do diálogo social as regras do sistema de seguridade social antes de encaminhar uma proposta de reforma ao Poder Legislativo, é iniciativa pioneira em se tratando de governos latino-americanos. O tradicional na América Latina é o encaminhamento de propostas para sua posterior discussão ou mesmo a imposição de reformas sem debate público (governos Pinochet-1981 e Fujimori-1992).

A ausência de diálogo social afeta a sustentabilidade social e política dos sistemas de seguridade social, pois estes são, na realidade, grandes contratos sociais que envolvem múltiplas gerações. Em sendo um contrato social, a promoção de reformas sem sua ampla discussão prévia não fomenta o apoio de longo prazo que os sistemas de proteção social requerem. Por isto, o processo do diálogo social, embora demande muito esforço e paciência de todos atores, permite o convencimento recíproco da necessidade de ajustes e cria uma base de apoio mais forte para as alterações negociadas.

Processos semelhantes ao Fórum Nacional de Previdência Social foram tentados, com sucesso, fora da América Latina e, notadamente, na Europa Continental, onde o modelo de gestão participativa tripartite, envolvendo trabalhadores, empregadores e governo, difundiu-se primeiro. Destacam-se os exemplos da Espanha e da Suécia, que resultaram em diretrizes de reforma e desenvolvimento de longo prazo dos respectivos sistemas

previdenciários nos anos 90.

Na Espanha, foi assinado o Pacto de Toledo em 1995 entre todos os partidos políticos, elencando princípios que desenham a previdência espanhola de acordo com critérios de justiça social e racionalidade técnica de longo prazo e declarando que a política previdenciária deveria ser tratada de forma suprapartidária e institucional, pois se trata de um instrumento de proteção social do povo espanhol, que precisa ter sustentabilidade no longo prazo. Já há mais de uma década, apesar de mudanças nas coalizões de governo, as políticas previdenciárias espanholas têm usufruído estabilidade. Como resultado, inverteu-se um déficit para superávit, melhorou-se a qualidade dos serviços prestados e a Previdência espanhola é, hoje, uma das instituições mais prestigiadas pela população daquele país.

Já na Suécia, em 1998, chegou-se a um acordo político de todos os partidos para aprovar uma reforma previdenciária surpreendente: primeiro, pois todos cederam em algum ponto para ganhar em outro e, segundo, o desenho resultante mudou significativamente o antigo Estado de Bem-Estar, desenvolvido ao longo do século XX e que serviu de referência para tantos outros países do mundo. A lógica que prevaleceu foi a de que a Suécia é um país comparativamente pequeno, que precisa integrar-se fortemente à economia mundial para ter perspectivas de desenvolvimento; a integração à globalização requereria uma forte proteção social, mas que teria que ser desenhada de forma diferente daquela do modelo de desenvolvimento anterior, do pós-guerra.

O contexto do Fórum Nacional de Previdência Social diferencia-se dos casos europeus por vários motivos. Primeiro, porque estamos aprendendo o processo do diálogo social tripartite no que se refere à Previdência. Aliás, mesmo que o Fórum não produzisse consensos, o próprio processo de aprendizagem do diálogo teria sido um produto valioso. Segundo, porque ele introduz o conceito de justiça intergeracional como motivo para a necessidade de uma reforma. Terceiro, o Fórum propõe o planejamento de regras que não precisam ser aplicadas de imediato, podendo refletir com tranquilidade sobre regras de transição. Embora mais acelerada do que nos países europeus, a transição demográfica brasileira apresenta, neste momento, a constelação populacional mais favorável à Previdência, com muitas pessoas na idade de trabalhar. Por isto, pode-se pensar em formas de transição graduais e de longo prazo para mudanças de regras que, se deixadas para o futuro, não mais poderão ser feitas com a suavidade que hoje nos é permitida.

Apesar do cenário de curto prazo favorável, entendemos que a necessidade de mudanças é indiscutível. Ela foi reforçada pelos recentes números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2006, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Pnad mostra a continuidade da tendência de desaceleração do crescimento populacional já registrada nos anos anteriores. A média brasileira de filhos por mulher, caiu de 6,2 para 2,0 entre 1960 e 2006, fruto da postergação consciente da maternidade diante do novo papel da mulher na sociedade. A expectativa é de que nas próximas décadas esse número caia para menos do que dois filhos por mulher. Além disso, sobe continuamente a expectativa de vida, resultado da difusão de novas tecnologias e do acesso a serviços sociais por parte da população.

Essa evolução permite prever um quadro de “envelhecimento” gradual da população brasileira, que merece nossa atenção. Aumenta continuamente o tempo de duração dos benefícios previdenciários. Além disso, no futuro, o número de adultos ativos inseridos no mercado de trabalho e, portanto, contribuintes da previdência social, pode ser insuficiente para fazer frente aos valores dos benefícios a serem pagos aos aposentados e pensionistas.

É preciso assumir a responsabilidade de preparar o sistema de seguridade social que atenderá o Brasil no futuro. Se hoje o Brasil tem 2 milhões de pessoas com mais de 80 anos, em 2050, estima-se que terá 14 milhões. E a manutenção das regras atuais pode significar o aumento das alíquotas de contribuição e dos impostos – inclusive das fontes de receita da seguridade social - que recairão sobre os salários dos futuros trabalhadores. Aí é que está o espírito do diálogo social: perceber que, dado o contrato social por trás da Previdência, as decisões de hoje definem as opções de futuro dos nossos filhos e netos.

Em um país onde os gestores públicos só recentemente estão desenvolvendo a cultura de planejamento de longo prazo, é compreensível a perplexidade em torno de um Fórum que está antecipando a discussão de normas que afetarão o sistema de seguridade social em horizonte de 30 ou 40 anos. É óbvio que uma proposta de reforma em sociedade democrática deve respeitar o direito adquirido (de quem já completou as regras atuais) e a expectativa de direito (de quem está “no meio do caminho”). Não há como entrar em uma máquina do tempo para voltar atrás e desfazer as opções tomadas no passado por quem ingressou no mercado de trabalho em décadas passadas.

Apesar de não haver nenhum catastrofismo desenhado pelo governo, seria egoísmo da geração atual adiar esse debate apenas porque não afeta de imediato os trabalhadores ativos. A característica principal do contrato de gerações da Previdência é que quem faz as regras para as gerações atual e futura somos nós, repassando-se as contas para as gerações subseqüentes. Estas, ainda não nascidas, não têm voz nem conseguem fazer passeata. Portanto, o assunto diz respeito a toda a sociedade e seu debate requer uma grande dose de generosidade da geração anterior para com a geração futura para ser bem sucedido. O diálogo social é um forte instrumento para buscar os consensos necessários.

1.3.4 – CONCLUSÕES DO FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Discurso do então Ministro da Previdência Social, Sr. Luiz Marinho, por ocasião da 5ª Reunião do Fórum Nacional de Previdência Social.

*5a. Reunião do Fórum Nacional de Previdência Social.
Brasília, 20 de maio de 2007.*

1. Esta reunião fecha a primeira etapa do Fórum e abre a segunda. Na primeira etapa, tivemos oportunidade de ouvir especialistas, brasileiros e estrangeiros, de diversos campos do conhecimento relacionados com a Previdência Social. Eles apresentaram resultados de pesquisas e análises técnicas, fizeram recomendações a partir das experiências de outros países e deram, até mesmo, opiniões pessoais. Todas muito

valiosas, diversas delas provavelmente terão sedimento nas nossas recomendações, mas nenhuma ainda representativa da opinião dos integrantes do Fórum.

2. Nesta reunião, vamos realizar um balanço do que fizemos até aqui e tentar mapear nossas primeiras reações a respeito de tudo que foi discutido até agora. Acho que, ao final desta reunião, começaremos a ter um quadro das áreas de convergência existentes entre nós, bem como dos temas que exigirão um maior aprofundamento dos debates nas próximas semanas.

3. O Fórum foi criado como instrumento para se fazer uma negociação entre as gerações. As gerações que fazem parte do pacto que fundamenta o sistema previdenciário. Acho importante recuperarmos estes conceitos neste momento, porque eles são a razão de termos escolhido o formato de tudo que foi feito até agora.

4. Solidariedade sempre existiu ao longo da história da humanidade. A própria Bíblia, por meio do Bom Samaritano, trata do tema “solidariedade” e da sua importância para a convivência e prosperidade das sociedades.

5. Até o início da era industrial, a solidariedade era fundamentalmente desempenhada pela família, pelo grupo social mais próximo. Na família, fica mais claro o pacto do qual tratamos no sistema previdenciário: filhos jovens são amparados pelos pais, posteriormente, amparam os pais quando estes não mais conseguem trabalhar. Os pais, por sua vez, já haviam amparado a geração dos seus próprios pais, e assim por diante.

6. Com o surgimento dos grandes Estados, das sociedades nacionais, dos mercados de trabalho integrados, esta solidariedade muda de formato. Embora o sistema de solidariedade da família continue muito importante, hoje temos solidariedade institucionalizada nacionalmente, por meio dos sistemas de proteção social.

7. Um destes sistemas, no caso do Brasil o mais volumoso em termos de benefícios pagos e recursos movimentados, é a Previdência Social. Na Previdência temos a solidariedade, dentro e entre as gerações, organizada de uma forma muito complexa, difícil de entender à primeira vista para a maioria. Esta complexidade é consequência do fato de que a sociedade moderna se tornou muito mais complexa do que aquela na qual a solidariedade da família era suficiente. Os “riscos sociais” são mais complexos.

8. Mas, observando com atenção, é bastante óbvio: quem paga contribuições e impostos hoje, alimentando o sistema de benefícios previdenciários para aqueles que trabalharam no passado, tem a expectativa de ser recompensado pela geração futura com o mesmo comportamento. Dentro de uma mesma geração, aqueles que ficam doentes, inválidos, sofrem acidentes de trabalho ou as mulheres que se afastam do trabalho para dar à luz aos seus filhos, recebem a solidariedade dos que estão trabalhando e produzindo a riqueza da sociedade por meio de parte dos benefícios previdenciários.

9. Portanto, há um pacto de gerações por trás do sistema previdenciário, mais complexo do que a solidariedade familiar tradicional, e que precisa ser reafirmado e renegociado toda vez que a sociedade passa por grandes mudanças.

10. Esta necessidade de renegociação surge porque, na Previdência, é a geração dos que trabalham hoje que define, por meio dos seus representantes políticos, as regras que determinam o quanto os seus filhos devem lhes pagar de benefício. Quando as condições da sociedade mudam, se as regras não caminham juntas, o sistema previdenciário fica inadequado e fará os filhos pagarem por uma proteção ineficiente, que não trata mais das reais necessidades.

11. Uma renegociação dessas requer um grande espírito de altruísmo, de generosidade, por parte de todos envolvidos, porque, na sua grande maioria, os futuros trabalhadores, que pagarão a conta que estamos criando hoje, sequer nasceram, ainda não votam, não têm assento no Fórum Nacional de Previdência Social. Eles não realizam passeata para protestar por seus direitos.

12. Em outra área das políticas públicas, a do meio-ambiente, estamos mais avançados hoje, ao menos em termos de conscientização de todos envolvidos. Sabemos que, com nosso atual comportamento, de consumo de combustíveis fósseis, a humanidade causa o aquecimento global, o qual está em vias de gerar impactos severos sobre nossas condições de vida e as condições de vida de nossos filhos e netos, principalmente.

13. Apesar de que parte dos impactos está prevista para ocorrer dentro de algumas décadas, hoje ninguém, em sã consciência, afirma: “Não vou me ocupar de proteger o meio-ambiente, os nossos filhos e netos que mudem o comportamento deles se quiserem viver em um mundo ambientalmente equilibrado”.

14. Assim como demorou muito para que as pessoas se convencessem da importância da conservação ambiental, e, mais ainda, de praticar a conservação ambiental, não é surpresa que as pessoas demorem em perceber a importância de gestos pela preservação da Previdência Social. É fácil empurrar para o futuro a tomada de decisões, ainda mais quando elas nos são incômodas, nos tiram da nossa “zona de conforto”; a reação natural é deixar o ônus para os outros, em especial o ônus financeiro e político. Na verdade, é preciso ter muita coragem e espírito de estadista para renegociar um pacto de gerações no sistema previdenciário.

15. Há uma tendência visível, quando se trata da necessidade de ajustes do sistema previdenciário, de que uma geração procure empurrar o ônus do ajuste para a geração subsequente e tente transformar as regras dos seus próprios benefícios em vacas sagradas, em “direitos adquiridos”. Isto ocorreu no caso da contribuição dos inativos e pensionistas, ocorre hoje quando os atuais aposentados desejam índices de reajuste acima da inflação, ocorre quando os atuais trabalhadores não aceitam alterações das regras do auxílio-doença ou nem querem falar de se corrigir distorções das regras de pensão.

16. *É preciso considerar, no entanto, que se trata também de balancear a justiça entre as gerações. Trata-se de não jogar sobre os ombros dos futuros trabalhadores regras que lhes criem um desequilíbrio do seu sistema previdenciário, pelo qual terão que fazer um sacrifício para o seu saneamento, às custas do bem-estar destas gerações futuras. Um sistema de previdência equilibrado evitará que gerações futuras tenham que fazer sacrifícios que teriam cabido a nós fazer e permite aos nossos filhos e netos oportunidades de desenvolvimento mais amplas.*

17. *Quando começamos o Fórum, sempre afirmamos que não havia motivo para nenhum ambiente terrorista, nenhum cenário de colapso, pois as finanças dos nossos regimes previdenciários não fugirão do controle nos próximos anos, e que teríamos a tranqüilidade para refletir sobre o longo prazo do nosso sistema, as regras que garantam a sua sustentabilidade e a justiça para com as gerações futuras.*

18. *Continuamos a afirmar isto. No longo prazo, devido às transformações estruturais da demografia, do mercado de trabalho, dos valores da sociedade, conforme vimos nos painéis do Fórum até aqui, devemos ter adaptações das regras dos nossos sistemas previdenciários. No curto prazo, há distorções de regras a serem corrigidas, para que não haja incentivos contra o trabalho, a formalização, a contribuição e os interesses do conjunto da sociedade, combatendo o pagamento de benefícios indevidos e a sonegação.*

19. *Temos consenso de que é necessário aumentar o grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro. Para tanto muito já tem sido feito: Supersimples, Receita Federal do Brasil, alíquota de 11% para autônomos de baixa renda, donas-de-casa e estudantes, estímulo para trabalhadores domésticos. Temos consenso de que as fraudes têm que ser combatidas, para o que também tem sido feito muito: extensão das forças-tarefa, censo de benefícios, inovações informáticas, revisão de benefícios por invalidez, mudanças na perícia médica. Temos também consenso de que houve avanços de gestão importantes, no combate às filas e no atendimento e de que outros tantos passos precisam ser dados neste sentido. Temos consenso de que o sistema precisa de crescimento econômico e que, portanto, políticas que favoreçam a expansão acelerada do PIB serão bem-vindas.*

20. *Ou seja, temos consenso em relação às medidas de curto prazo, à formalização e ao crescimento de empregos e renda, bem como necessidade de diminuição da desigualdade. Estes temas, exatamente por termos consenso, não foram colocados na pauta do Fórum.*

21. *Precisamos discutir os temas de longo prazo, olhar para o futuro do sistema previdenciário. Esta é a nossa difícil tarefa aqui, quando, há apenas poucos anos começamos a nos reacostumar com o fato de termos que ter, na formulação de políticas,*

visões de longo prazo, que tratem de sustentabilidade e justiça social. Peço a todos que se superem neste esforço daqui por diante, quando sairemos da fase confortável de, desde nossas poltronas, assistir a especialistas palestrando para uma etapa de construção de convergências. Aliás, poucos países do mundo têm feito um esforço de diálogo social como o que está ocorrendo aqui no Brasil.

22. Dada a importância deste momento, convidamos um moderador para nos ajudar. Trata-se de uma pessoa neutra, um facilitador do diálogo, que buscará nos apoiar, com técnicas de comunicação a visualizar melhor as opções, convergências e divergências em relação ao sistema previdenciário brasileiro.

1.3.4.1 - SÍNTESE DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

O FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL foi instituído pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, com as seguintes finalidades:

- I – promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de Previdência Social e sua coordenação com as políticas de assistência social;
- II – subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes; e
- III – submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos pelo Colegiado.

Desde sua instalação foram realizadas reuniões nos dias:

- 07 de março de 2007;
- 21 de março de 2007;
- 10 de abril de 2007;
- 24 de abril de 2007;
- 10 de maio de 2007;
- 22 de maio de 2007;
- 19 de junho de 2007;
- 3 de julho de 2007;
- 22 de agosto de 2007;
- 04 e 05 de setembro de 2007;
- 19 e 20 de setembro de 2007; e
- 29, 30 e 31 de outubro de 2007.

As discussões do Fórum foram conduzidas com a estrita observância de alguns princípios considerados fundamentais, dentre eles, o respeito aos direitos adquiridos e adoção de regras de transição de longo prazo, e a manutenção do sistema de Previdência Social Pública, Básica e Solidária e um sistema de Previdência Complementar Facultativa.

Os membros do Fórum ressaltam a importância estratégica do processo de diálogo social para democratizar o debate e amadurecer propostas sustentáveis de políticas públicas de longo prazo, em especial no campo da proteção social.

PRINCIPAIS PONTOS DE CONSENSO

Concluído o debate dos temas propostos, o Fórum conseguiu formar consensos sobre os seguintes temas:

I - Relacionadas ao Mercado de Trabalho:

O Fórum reconhece que a universalização de cobertura da previdência é um objetivo a alcançar e declara a necessidade de fortalecimento das políticas de formalização e inclusão previdenciária, de modo a garantir o acesso aos benefícios previdenciários a todos os cidadãos, em especial as que sejam capazes de:

- Promover a formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária a partir de um diálogo social quadripartite;
- As políticas públicas, em especial as relativas à concessão de empréstimos, subsídios e incentivos fiscais, devem estimular a geração de empregos formais;
- Deve haver mudança na lei do estágio, resgatando e reforçando seu caráter pedagógico, evitando abusos, simulação e sonegação de contribuições;
- Deve-se fortalecer a fiscalização contra a informalidade e rever a legislação para acelerar os mecanismos de cobrança de dívidas;
- Devem-se efetuar mudanças na legislação do seguro desemprego, de sorte a permitir que o tempo de fruição desse benefício seja computado como tempo de contribuição, com mecanismo de contribuição a ser definido;
- Devem-se criar novos mecanismos de incentivo a uma maior inclusão previdenciária, com regras contributivas compatíveis com a inserção no mercado de trabalho (mercado informal, intermitência contratual, sazonalidade, etc.)

II - Relacionadas a Benefícios por Incapacidade:

O Fórum reconhece a necessidade de se implementar políticas na área de saúde e segurança do trabalhador, diminuindo o número de acidentes e reduzindo a ocorrência de doenças ocupacionais, com reflexos positivos na redução dos benefícios por invalidez e auxílios-doença, previdenciários e acidentários. Nesse sentido:

- Deve-se construir um pacto social quadripartite para a avaliação, o aperfeiçoamento e a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em todos os segmentos - públicos e privados - da economia brasileira, tendo-se como referência, entre outras, as decisões da Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e as recomendações da Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Deve-se manter a diferenciação de critérios para aposentadoria em casos de atividades exercidas sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, buscando mecanismos para a redução de situações de insalubridade, penosidade e periculosidade no mercado de trabalho;
- Deve haver aprofundamento:
 1. Das políticas de prevenção de incapacidade laboral e reabilitação médica e profissional dos segurados em auxílio-doença e demais benefícios por incapacidade;
 2. Da articulação entre previdência e o atendimento dos segurados pelo sistema público de saúde;
 3. Dos mecanismos para a reinserção no mercado de trabalho daqueles com capacidade de trabalho parcialmente comprometida ou afastados por um longo período.

III - Relacionadas à Transição Demográfica:

- Devem-se criar mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária da aposentadoria.

IV - Relacionadas às Pensões por Morte:

- Deve-se reconhecer o direito à pensão por morte de companheiro/a homoafetivo/a no RGPS, observando as mesmas regras adotadas para os cônjuges de diferentes sexos.

V - Relacionadas à Questão de Gênero:

O Fórum reconhece a desigualdade de gênero, retratada no tratamento diferenciado das regras de acesso à Previdência Social estabelecidas na CF, e sugere:

1. Aprofundar políticas afirmativas de gênero, avaliar a sua evolução, medir seus efeitos positivos na redução da desigualdade e, em decorrência, buscar critérios de convergência para o acesso à aposentadoria entre homens e mulheres;

2. Recomendar que o Conselho Nacional de Previdência Social, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, o Conselho Nacional da Seguridade Social proposto e instâncias afins realizem avaliações periódicas sobre o estado da participação das mulheres na Previdência e, em específico, de aspectos relativos à sua cobertura e participação no mercado de trabalho;
- Devem-se estudar alternativas de políticas que assegurem proteção social aos que se dedicam aos cuidados de longo prazo e aos que dele necessitam, tendo em vista, entre outros pontos, o aumento do contingente de idosos no país;
 - Deve-se incentivar e fortalecer a inclusão feminina no sistema previdenciário.

VI - Relacionadas à Gestão do Sistema Previdenciário e seu Financiamento:

- A desoneração da folha de salários deve ser buscada sem aumento da carga tributária e conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro;
- Deve-se buscar o fortalecimento da gestão quadripartite, por meio da participação social nos órgãos deliberativos colegiados da Previdência;
- Deve-se recriar o Conselho Nacional da Seguridade Social junto à Presidência da República, com a finalidade de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas;
- Deve-se adotar um modelo de gestão que privilegie a modernização e profissionalização da administração previdenciária;
- Deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da Previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas.

VII - Relacionadas à Coordenação Previdência-Assistência Social:

O Fórum reconhece que o benefício assistencial, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, é vinculado ao salário mínimo, e, respeitando-se os direitos básicos de cidadania sem aumento da carga tributária, declara que se deve:

1. Reavaliar o conceito de família e composição de renda familiar aplicados na elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, de modo a aperfeiçoar a focalização nas camadas mais pobres e garantir a ampliação da cobertura e sua sustentabilidade;
2. Reavaliar, em longo prazo, os critérios de idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, em conformidade ao aumento da expectativa de vida e seu impacto na sustentabilidade da política de Assistência Social;
3. Deve-se observar uma política de reajustes reais do salário mínimo de acordo com a capacidade de financiamento da economia no longo prazo.

VIII - Relacionadas à Previdência Rural:

O Fórum reconhece a importância estratégica da política de previdência voltada aos trabalhadores rurais e declara:

- Devem-se preservar critérios diferenciados de contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários do segurado especial rural;
- Dada a peculiaridade da atividade rural, recomenda-se:
 1. aprofundar políticas públicas voltadas para os trabalhadores rurais e medir seus efeitos na redução das desigualdades urbano-rural;
 2. que o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social proposto realizem estudos e avaliações periódicas sobre as condições de trabalho rural e sua realidade demográfica, avaliando a possibilidade ou não de convergência de idade para aposentadoria entre os trabalhadores urbanos e rurais;
- Recomenda-se criar mecanismos que promovam e facilitem a formalização dos contratos de trabalho envolvendo os trabalhadores assalariados rurais, em particular dos que trabalham em atividades de curta duração;
- Considerando-se que na área rural há uma predominância de trabalho sazonal, em períodos de safras, deve-se instituir mecanismo de contribuição e/ou de carência que permita aos assalariados rurais poder contar integralmente os doze meses de cada ano para fins de acesso aos benefícios previdenciários.

PONTOS SOBRE OS QUAIS NÃO HOUE CONSENSO

O Fórum também concluiu que, pelo menos no momento, não houve possibilidade de consensuar propostas:

- tendentes a aproximar regras de aposentadorias entre homens e mulheres;
- sobre as formas de financiar o sistema previdenciário público;
- visando ajustar as regras de acesso, em especial o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria e/ou aumento do tempo de contribuição, para compatibilizá-las com as mudanças demográficas em curso;
- sobre a necessidade de compatibilizar critérios de cálculo dos benefícios por incapacidade para evitar distorções entre as remunerações do trabalhador ativo e a renda dos benefícios decorrentes da incapacidade laborativa;
- sobre a admissibilidade de reavaliação das regras aplicáveis ao benefício de pensão por morte.

Houve a declaração de posição de dissenso, para registro em documento final do Fórum, quanto aos seguintes aspectos:

I - TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

Declaração dos Empregadores:

“A transição demográfica torna necessário que os segurados (atuais e futuros) contribuam por mais tempo à Previdência Social.

A Transição demográfica torna necessário instituir idade mínima para aposentadoria. Para os novos ingressantes, a idade mínima deve ser 67 anos para homens e 62 mulheres.

O cálculo do valor dos benefícios deve ter por base os salários de contribuição e buscar a equivalência de valores presentes entre o que foi contribuído e o que se espera receber, em média, durante os anos de duração da aposentadoria. A regra sugerida é

Benefício = média dos salários de contribuição de 40 anos.

$$B = \frac{\sum \text{Sal Contribuição}}{480}$$

Alterações de regras relativas a benefícios de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição devem afetar a atual geração de contribuintes, mediante regras de transição, conforme segue:

- *Carência para início dos ajustes: 5 anos*
- *APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO: instituir idade mínima 63 anos para homens e 58 para mulheres, aumentando-se gradualmente até atingir 67/62 anos, e considera-se a média dos salários de contribuição de todo o período contributivo desde jul/94 em diante.*
- *APOSENTADORIA POR IDADE: transição gradual ao longo de 10 anos.”*

Regra ao final da transição

- *não se altera carência (15 anos de contribuição)*
- *altera-se o cálculo do benefício:*

$$B_p = Y \times (20\% + TC \times 2\%)$$

Declaração dos Trabalhadores: *“Desejamos o fim do Fator Previdenciário.”*

Declaração do Governo:

“A transição demográfica requer, para a sustentabilidade do pacto de gerações da Previdência Social, um ajuste do tempo de contribuição e/ou da idade de aposentadoria para o futuro.”

II – FINANCIAMENTO:

Declaração dos Empregadores:

“O Fórum recomenda que, mantendo-se presente o conceito de seguridade social, na qual a Previdência se insere, deve ser perseguido o ideal de uma Previdência financiada com as contribuições dos trabalhadores, empregadores e autônomos, para assegurar o caráter contributivo estabelecido na C.F., de modo a que sua sustentabilidade viabilize a implementação do Fundo do RGPS, também previsto na C.F. e na L.R.F. Enquanto a sustentabilidade não for plena, fica assegurada a automática transferência para o INSS de recursos oriundos da receita das contribuições sociais previstas no art. 195, I, b (cofins) e c (CSLL) da C.F., ou das contribuições ou impostos que venham a substituí-las.

Elementos de natureza redistributiva do plano de benefícios previdenciários, como os relacionados ao trabalhador rural e similares são financiados com as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a (cofins) e b (CSLL) da C.F., ou pelas contribuições ou impostos que as substituírem.”

Declaração dos Trabalhadores:

“A previdência social deve seguir sendo parte integrante do conceito de seguridade social (observando-se os art. 193 a 204 da C.F.), financiando-se, via de regra, com recursos de contribuições dos trabalhadores e empregadores, sendo seus elementos redistributivos do plano de benefícios previdenciários financiados com recursos do orçamento da seguridade social, conforme previsto na Constituição Federal.

A Previdência social deve manter seu caráter redistributivo com financiamento das fontes da seguridade social.”

Declaração do Governo:

“A Previdência Social deve seguir como 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.

Elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social.”

Brasília, 31 de outubro de 2007.

Os 85 Anos de Previdência e o Fórum Nacional de Previdência Social

Discurso do então Ministro da Previdência Social, Sr. Luiz Marinho, por ocasião da Solenidade Comemorativa dos 85 anos da Previdência Social.

*Solenidade Comemorativa dos 85 Anos da Previdência Social.
Brasília, 24 de janeiro de 2008.*

*Excelentíssimo Sr. Presidente da República;
Srs. Presidentes da Dataprev e INSS, Secretários, Diretores;
Demais autoridades;
Ilustríssimos Aposentados, Trabalhadores, Empregadores;
Meus caros Servidores da Previdência;
Senhoras e Senhores:*

1. Exatamente hoje completam-se 85 anos da promulgação do Decreto 4.682, originado de projeto de lei encaminhado pelo então Deputado Eloy Chaves à Câmara dos Deputados, instituindo a Caixa de Aposentadorias e Pensões em cada estrada de ferro brasileira.

2. A data de promulgação da Lei Eloy Chaves, como é chamada, tornou-se o marco fundador da Previdência brasileira contemporânea, tornando-a um dos sistemas previdenciários pioneiros criados nas Américas.

3. Sua história foi marcada pela contínua expansão de cobertura, incluindo gradativamente, no passo do desenvolvimento, segmentos cada vez mais amplos da população.

4. Nas décadas de 1920 a 1940, foram sendo expandidas as Caixas, posteriormente transformadas nos Institutos de Aposentadorias e Pensões, para o conjunto dos trabalhadores urbanos – privados e públicos.

5. Com a formação de uma sociedade nacional integrada, uma economia e um mercado de trabalho nacionais, nos anos 50 cresceu a necessidade de harmonizar as regras dos diversos Institutos (os IAPs) existentes, o que se logrou mediante a LOPS, a Lei Orgânica de Previdência Social de 1960.

6. A mesma década de 60, na seqüência, viu a unificação administrativa dos IAPs no INPS, Instituto Nacional da Previdência Social, que, junto com os antigos INAMPS e IAPAS (que cuidava da arrecadação e administração patrimonial) formavam a coluna vertebral do ex-SINPAS, criado nos anos 70.

7. Diversos passos para a ampliação do universo de trabalhadores cobertos pela Previdência foram dados desde os anos 70: incluiu-se os trabalhadores rurais, domésticos, autônomos e até mesmo os jogadores de futebol, de sorte que, hoje, são universais a obrigação e o direito de filiar-se à Previdência.

8. *A Constituição de 1988 muito contribuiu para consolidar o conceito de universalidade de cobertura, alterando o princípio de funcionamento da assistência social e da saúde para não-contributivos. Em decorrência da Constituição Cidadã foi extinto o INPS e criado o INSS para administrar os benefícios previdenciários e o seguro de acidentes de trabalho.*

9. *Sendo hoje o “Dia do Aposentado”, é o momento ideal para, de um lado, comemorar os avanços obtidos ao longo desta trajetória, bem como, de outro, refletir sobre os desafios que nos aguardam.*

10. *Acho que podemos dizer sem medo, que o Brasil pode se orgulhar do seu sistema previdenciário, apesar de que, obviamente, muito trabalho está à nossa frente.*

11. *Um sistema previdenciário normalmente é medido, do ponto de vista social, pelo cumprimento de alguns objetivos:*

- *Oferecer cobertura às pessoas em condição de vulnerabilidade;*
- *Evitar e reduzir pobreza entre a população idosa;*
- *Repor a renda dos seus contribuintes quando não mais puderem participar da produção das riquezas por meio do seu trabalho.*

12. *A Previdência brasileira cumpre estes objetivos, alcançando 4/5 dos idosos com benefícios, reduzindo a incidência de pobreza na população, repondo renda com benefícios médios próximos aos valores dos salários pagos aos trabalhadores da ativa e aliviando tensões sociais, além de redistribuir renda entre os pequenos e médios municípios e para a população rural.*

13. *Ainda esta semana divulguei os resultados do Regime Geral de Previdência Social de 2007, com números favoráveis, apontando para maior equilíbrio financeiro e mais contribuintes em função da excepcional evolução do mercado de trabalho no ano passado. No curto prazo, portanto, não há ameaças à Previdência.*

14. *Podemos descansar sobre estes louros conquistados ao longo de 85 anos? Eu acho que não e que uma atitude como esta seria irresponsável com o futuro, pois nossos filhos e netos também têm direito a um sistema previdenciário sustentável.*

15. *Realizamos, em 2007, o Fórum Nacional de Previdência Social com o objetivo de debater os desafios pendentes para garantir que nosso sistema de previdência continue prestando-nos bons serviços, tanto para a geração atual, quanto para as gerações futuras.*

16. *Eu diria que, a partir dos resultados das reflexões no Fórum, temos pelo menos 4 desafios: 1) inclusão previdenciária; 2) gestão da Previdência; 3) saúde e segurança do trabalhador; e 4) transição demográfica. Todos os quatro desafios precisam ser enfrentados para o futuro, o enfrentamento de um desafio não substitui a necessidade de enfrentar os demais.*

17. *Primeiramente, embora tenhamos atingido graus de cobertura de destaque entre os idosos com benefícios, na população ativa ainda resta um longo caminho para universalizar de fato aquilo que, de direito, já é obrigação e direito de cada brasileiro.*

18. *Lembro que, nesse sentido, em 2006 foi assinada aqui mesmo, em Brasília, a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente, na Conferência Regional da OIT para as Américas, seguida da elaboração da Agenda Nacional do Trabalho Decente.*

19. *Nestes documentos há um compromisso inequívoco deste país: aumentar a cobertura dos sistemas de proteção social (leia-se também a Previdência) em 20 por cento até o ano 2015, ou seja, trata-se de uma espécie de Objetivo do Milênio da Previdência.*

20. *Temos que começar a trabalhar agora, avaliando nossas políticas voltadas à expansão de cobertura, ajustando-as, fortalecendo as estruturas da Previdência, construindo sua credibilidade, aumentando sua atratividade, difundindo o conhecimento. Seremos beneficiados, na expansão de cobertura, pelo ciclo favorável de crescimento da economia, cujas características são includentes.*

21. *Já o desafio gerencial, que é obrigação para qualquer gestor previdenciário, contempla desde o bom atendimento, a garantia de direitos previdenciários, mais eficiência de gestão, até a exigência do cumprimento das obrigações de todos envolvidos. Contempla, da mesma forma, a prestação de contas à sociedade, a apresentação destas contas de modo a dar transparência aos usos e fontes dos recursos que a sociedade investe na Previdência, o que tenho chamado de “a Nova Contabilidade Previdenciária”.*

22. *Já no que se refere à Saúde e Segurança do Trabalhador, temos aqui um grande campo de desafios a superar, pois a prevenção de doenças e acidentes, ao evitar o sofrimento humano também evita que contribuintes transformem-se precoce e indesejadamente em beneficiários.*

23. *Por fim, estamos diante de uma transição demográfica que implica um processo de envelhecimento gradativo da nossa população. Ele é resultado do aumento da nossa expectativa de vida e da diminuição do número de filhos. Trata-se de conquistas sociais, no caso da expectativa de vida, e de um desenvolvimento desejado no caso da fecundidade.*

24. *Penso que um dos bons serviços prestados pelo Fórum à sociedade brasileira foi deixar claro para todas as bancadas envolvidas que a demografia representa um desafio, não apenas para a Previdência, mas para todas as políticas públicas, e que sua simples negação é um ato de profunda irresponsabilidade com o futuro.*

25. *Seu enfrentamento requererá medidas corajosas, que, diante da “janela demográfica” favorável que temos, podem hoje ser tomadas para o longo prazo, mas, quanto mais forem postergadas, menos espaço para transições suaves e longas permitirão.*

26. *Embora os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e de Previdência Complementar apresentem suas particularidades frente ao Regime Geral, eu penso que as tarefas a serem enfrentadas em cada um dos dois setores também podem ser classificadas segundo o esquema dos 4 desafios.*

27. *Se a Previdência Social pudesse nos formular um desejo neste 85. Aniversário, que presente será que ela nos pediria?*

28. *Muito provavelmente ela nos pediria o bom senso de fortalecer o pacto das gerações que a ela está subjacente, para o que há a necessidade de mudanças de postura. A começar pelo fato de que, em um pacto de gerações, se uma geração não cumpre o seu dever de casa e deixa de entregar aos seus filhos e netos um sistema previdenciário sustentável, quem paga a conta são os nossos filhos e netos, muitos dos quais ainda não estão vivos nem podem fazer passeata em defesa de seus direitos. A Previdência, assim como o Meio-Ambiente, não é uma loja de self-service.*

29. *Quem sabe o Fórum, apesar de ter chegado a consensos em alguns pontos e não em outros, tenha sido um presente adequado para esta Velha Senhora, mais viva do que nunca, que é a nossa Previdência Social, no ano que transcorreu. Fortalecemos a cultura do diálogo social, contribuimos para disseminar e aprofundar o debate, as bancadas envolvidas reconheceram que existem desafios a serem superados. É só assim, com a argamassa do diálogo social, que são construídas bases sólidas para a sustentabilidade da Previdência do futuro.*

30. *Muito obrigado!*

CAPÍTULO 2
ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - NOTAS TÉCNICAS

2.1 – SOBRE A INDEXAÇÃO DOS SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO

(Eduardo da Silva Pereira, da Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária)

Elaborada em junho de 2008.

Este texto, uma versão modificada da Nota Técnica CGEA nº 037/2008, de 05 de junho de 2008, traz alguns comentários sobre os fatores de indexação dos salários-de-contribuição para cálculo do salário-de-benefício no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, destacando a importância da escolha adequada do indexador na sustentabilidade do sistema.

Entre os principais elementos a serem considerados quando se analisa um sistema de previdência social encontram-se as regras de indexação. Essas regras usualmente são aplicadas em duas situações, na concessão do benefício, quando são utilizadas para o cálculo do valor do benefício e ao longo da duração do benefício, quando são utilizadas para garantir o seu valor real. No primeiro caso a indexação é fundamental, pois é necessário atualizar contribuições feitas há anos ou décadas para seu valor atual a fim de que os benefícios concedidos sejam, em termos reais, compatíveis com essas contribuições. Da mesma forma a indexação é importante porque os benefícios pagos podem ter duração muito longa, também de décadas, devendo haver regras que garantam a reposição do valor real do benefício em relação ao custo dos itens necessários à sobrevivência do beneficiário e de seus dependentes. A indexação permite, portanto, que haja alguma forma de correspondência intertemporal entre as contribuições pagas e os benefícios recebidos do sistema minimizando os efeitos das variações do poder de compra da moeda. Torna-se assim um elemento fundamental para reduzir o grau de incerteza inerente a um sistema cujas relações entre contribuições e pagamentos estão separadas por longos períodos de tempo.

Conforme mencionado as regras de indexação podem ser divididas em dois grupos, regras aplicadas para o cálculo do valor do benefício e regras para manutenção do poder de compra dos benefícios após a sua concessão. Nesse texto trataremos especificamente das regras de indexação aplicadas no cálculo do valor do benefício, considerando que a indexação dos benefícios em manutenção está claramente definida no âmbito legal, sendo determinada a utilização do INPC como indexador dos benefícios previdenciários.

Até o advento da Lei 9.876/99 o cálculo do salário-de-benefício era feito com base nos últimos 36 salários-de-contribuição registrados em um período máximo de 48 meses antes do requerimento do benefício. Esses salários-de-contribuição eram atualizados monetariamente até a data do requerimento do benefício. A partir da mencionada Lei o valor do benefício passou a ser calculado pela média dos 80% maiores salários-de-contribuição registrados entre julho de 1994 e a data do requerimento, também atualizados monetariamente. A referência de julho de 1994 coincide com a implantação do Plano Real e o fim do período de inflação elevada. Dessa forma são considerados apenas os salários-de-contribuição do período de maior estabilidade econômica, o que torna o processo de indexação mais preciso e reduz eventuais diferenças entre os diversos índices de preços.

Para fazer a indexação dos salários-de-contribuição no RGPS mensalmente é publicada uma Portaria Ministerial definindo os fatores de multiplicação a serem aplicados a esses salários, de forma a atualizá-los ao valor do mês do requerimento. Esses fatores são construídos a partir de índices mensais de inflação. Ao longo do período julho de 1994 até hoje foram utilizados diversos índices para fazer a atualização desses salários, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Índices de preços utilizados para atualizar os salários-de-contribuição para cálculo do salário-de-benefício

PERÍODO	ÍNDICE UTILIZADO
Julho 1994 a Junho 1995	IPC-r / IBGE
Julho 1995 a Março 1996	INPC / IBGE
Abril 1996 a Janeiro 2004	IGP-DI / FGV
Fevereiro 2004 em diante	INPC / IBGE

Fonte: SPS/MPS

Observa-se que durante a maior parte do período analisado foi utilizado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas. A seguir comentaremos sobre a inadequação da utilização desse índice para a atualização dos salários-de-contribuição, e mostraremos que seu uso acarretou distorções nos valores dos benefícios concedidos.

O IGP-DI é um índice composto, formado por outros três índices de preços, o Índice de Preço do Atacado – IPA, o Índice de Preços ao Consumidor – IPC e o Índice de Preços da Construção Civil – INCC, todos apurados pela FGV. No IGP-DI o IPA tem peso 0,6, o IPC tem peso 0,3 e o INCC tem peso 0,1.

Pela sua composição, verifica-se que o IGP-DI tem um elevado peso de índices de preços não diretamente relacionados ao consumidor final, tais como o IPA e o INCC, que representam 70% do IGP-DI. Esses índices, por sua vez são bastante influenciados por fatores tais como a variação na taxa de câmbio e a variação de estoques das empresas. As variações do IGP-DI nem sempre atingem de forma direta o consumidor, uma vez que existem elementos como, por exemplo, o nível de competição nas cadeias produtivas, que fazem com que não haja uma transferência direta das variações do atacado para o varejo.

Por outro lado, o objetivo da Previdência Social é garantir aos seus segurados uma renda, nos casos em que eles não puderem, por diversas razões, exercer suas atividades produtivas. Essa renda deve ser tal que mantenha, na medida do possível, o nível de consumo do segurado e de sua família. Por esse ponto de vista, o relevante para a manutenção do poder de consumo do segurado e de sua família são as variações de preços observadas pelo consumidor final e não as variações ocorridas nas transações entre as empresas. Portanto é mais conveniente, para os objetivos da Previdência Social, que as regras de indexação, tanto dos salários-de-contribuição para o cálculo do salário-de-benefício, quanto dos benefícios em manutenção seja feita com a utilização de um índice de preços ao consumidor, ao invés de um índice geral de preços. No caso específico entendemos que o INPC tem o melhor perfil para ser esse indexador, pois mede a variação dos preços da cesta de consumo de famílias com renda mensal de um a seis salários-mínimos, que compreende os perfis dos contribuintes e beneficiários do RGPS¹.

1 Em setembro de 2009 o piso e o teto previdenciário correspondiam a 1,00 e 6,92 salários mínimos, respectivamente, sendo que, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social - 2008, 76,1% dos contribuintes recebiam até 3 salários mínimos.

Considerando que o INPC teria, em princípio, características mais adequadas para servir de indexador para o cálculo do valor do salário-de-benefício, a utilização de outros indexadores ao longo do período 1994-2008 teve algum efeito sobre o valor dos benefícios concedidos?

O Gráfico 1 mostra a variação acumulada do INPC, IGP-DI e do índice utilizado na atualização dos salários-de-contribuição entre julho de 1994 e abril de 2008. As linhas verticais indicam, no gráfico, os períodos mencionados na Tabela 1 e o respectivo indexador utilizado para a atualização dos salários-de-contribuição no período. Como era de se esperar, o comportamento da variação acumulada do índice de atualização dos salários-de-contribuição segue o IGP-DI e o INPC nos períodos em que a vinculação do índice é com um indicador ou o outro. Comparando o comportamento das três curvas fica claro também a expressiva diferença entre o índice de atualização dos salários-de-contribuição adotado pela Previdência Social e o INPC acumulado ao longo do período, o que gerou uma sobrevalorização significativa dos salários-de-contribuição registrados naquele período quando do cálculo do salário-de-benefício.

Cabe mencionar também que além da diferença de comportamento entre o INPC e o IGP-DI, outro fator ampliou a diferença entre os índices de atualização adotados pelo Ministério da Previdência Social – MPS e o INPC. Entre julho de 1994 e janeiro de 2003 sempre que ocorreu deflação, ou seja, variação negativa no índice utilizado para a correção dos salários-de-contribuição, o MPS optou por aplicar correção zero. Isso ocorreu em oito meses no período mencionado conforme apresentado na Tabela 2. Após janeiro de 2003 o MPS passou a utilizar na atualização dos salários-de-contribuição o valor exato do índice de referência, quer ele seja positivo ou negativo. Entre janeiro de 2003 e abril de 2008 o indexador adotado ficou negativo em seis ocasiões². Quando analisado os valores acumulados das três séries, o procedimento adotado entre julho de 1994 e janeiro de 2003 acabou aumentando os fatores de atualização da série adotada pelo MPS.

Tabela 2
Índice aplicado para atualização dos salários-de-contribuição nos meses em que o indexador adotado teve variação negativa – jul/94-abr/08

MÊS	IGP-DI (%)	ÍNDICE APLICADO
set/95	-1,08	0,00
ago/97	-0,04	0,00
abr/98	-0,13	0,00
jul/98	-0,38	0,00
ago/98	-0,17	0,00
set/98	-0,02	0,00
out/98	-0,03	0,00
nov/98	-0,18	0,00
mai/99	-0,34	0,00

2 IGP-DI dos meses de mai/03 a jul/03 e INPC dos meses de jun/05, jun/06 e ago/06.

mai/03	-0,67	-0,67
jun/03	-0,70	-0,70
jul/03	-0,20	-0,20
Mês	INPC (%)	Índice aplicado
jun/05	-0,11	-0,11
jun/06	-0,07	-0,07
ago/06	-0,02	-0,02

Fonte: SPS/MPS

O Gráfico 2 mostra a diferença acumulada entre os índices mensais de atualização dos salários-de-contribuição no período de julho de 1994 a abril de 2008 e o INPC para o mesmo período. Esse gráfico indica que um salário-de-contribuição de agosto de 1994, atualizado monetariamente para valores de abril de 2008 utilizando o índice de correção adotado pelo MPS seria 33,25% superior ao valor do mesmo salário atualizado utilizando o INPC. A curva desse gráfico mostra que a diferença é decrescente até o início de 2004, quando o INPC passou a ser utilizado como indexador dos salários-de-contribuição. Como consequência, a partir dessa data a diferença entre os dois índices passa a ser zero.

Visto que o a utilização de índices de preços variados para atualizar os salários-de-contribuição por parte do MPS gerou um aumento no valor dos salários-de-contribuição utilizado no cálculo do salário-de-benefício, em relação à utilização exclusiva do INPC, cabe avaliar qual o impacto dessa diferença no valor do benefício. Vamos apresentar a seguir três estimativas do impacto, (a) para os trabalhadores que receberam o salário-mínimo durante todo o período de julho de 1994 a abril de 2008 (Gráfico 3), (b) para trabalhadores que recebiam o equivalente a três salários-mínimos em julho de 1994 e tiveram reajuste dos salários pelo INPC (Gráfico 4) e, (c) em um caso concreto, para um bancário que recebia três salários mínimos em julho de 1994 (Gráfico 5) e que teve os reajustes definidos pelas negociações coletivas com os bancos³.

Os gráficos apresentam os valores nominais da remuneração, o valor do salário em valores de abril de 2008 atualizados pelo INPC e no mesmo mês atualizado pelo índice adotado pelo MPS. O resultado é claro em todos os gráficos. Para o período julho de 1994 a janeiro de 2004, os salários atualizados pelo índice da Previdência Social são significativamente superiores aos salários atualizados pelo INPC. A partir da adoção do INPC como referência para a atualização desses salários pelo MPS, a diferença deixa de existir. Visualmente esse ganho é dado pela área entre as duas curvas superiores em cada um dos gráficos.

³ A escolha da categoria dos bancários deveu-se às seguintes características desse grupo: grande número de trabalhadores, grande número de empregadores, ampla distribuição espacial e negociações salariais nacionais.

O fato da atualização adotada pelo MPS ser superior à variação acumulada do INPC acaba gerando valores de benefícios mais altos. Uma simulação de qual seria o salário-de-benefício de trabalhadores nas três situações apresentadas mostra isso. Considerando que os trabalhadores tiveram remuneração nos 166 meses entre julho de 1994 e abril de 2008 e aplicando a regra atual de cálculo, média dos 80% maiores salários-de-contribuição, os valores apurados seriam os apresentados na Tabela 3.

Essa tabela permite algumas observações interessantes. Com relação aos trabalhadores que recebem o salário-mínimo verifica-se que, o valor do benefício previdenciário seria de R\$300,88 com a atualização do INPC e de R\$ 326,36 com a atualização do MPS. Embora o valor com a tabela de atualização do MPS seja 8,5% superior ao valor calculado considerando o INPC, ambos os valores são significativamente menores do que o salário-mínimo vigente em abril de 2008 (diferença de R\$ 114,12 e R\$ 88,64 respectivamente), que seria o valor do benefício ao que o segurado faria jus caso o salário-de-benefício calculado ficasse abaixo do salário-mínimo. Essa diferença corresponde ao valor do subsídio mensal dado pela Previdência Social em função da regra constitucional que vincula o valor do Piso Previdenciário ao salário-mínimo.

Tabela 3
Valores médios de salários-de-benefício em três casos, considerando atualização dos salários-de-contribuição pelo INPC e pela tabela aplicada pelo MPS

	TRABALHADOR COM REMUNERAÇÃO DE 1 SALÁRIO-MÍNIMO		TRABALHADOR COM REMUNERAÇÃO DE 3 SALÁRIOS-MÍNIMOS EM JULHO DE 1994		BANCÁRIO	
	Atualização pelo INPC	Atualização do MPS	Atualização pelo INPC	Atualização do MPS	Atualização pelo INPC	Atualização do MPS
Soma dos salários-de-contribuição atualizados	40.017,11	43.405,84	80.167,18	91.913,41	86.491,49	99.955,95
Número de meses	133,00	133,00	133,00	133,00	133,00	133,00
Média	300,88	326,36	602,76	691,08	650,31	751,55

Fonte: SPS/MPS

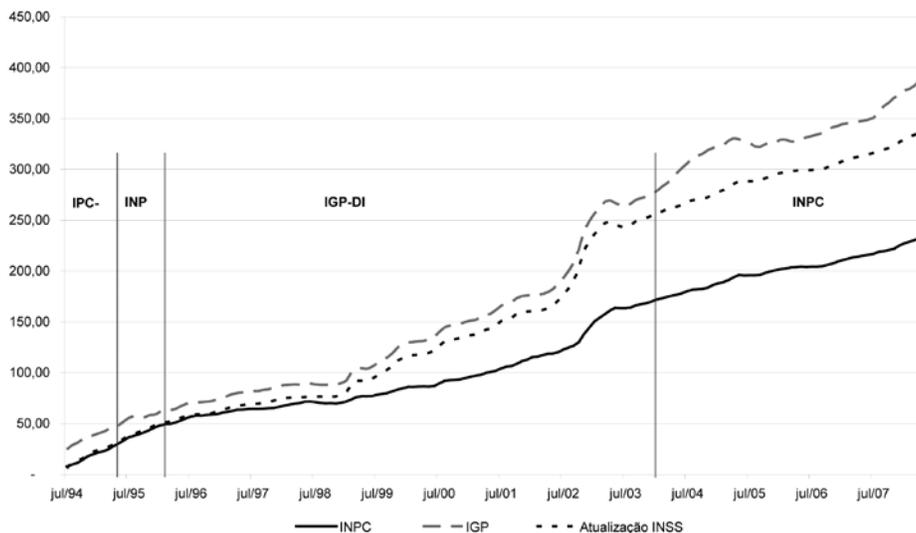
No caso do trabalhador com remuneração de três salários-mínimos em julho de 1994, e que teve reajuste de salário pelo INPC no período, o valor do benefício calculado utilizando o INPC seria de R\$ 602,76, enquanto o valor calculado utilizando segundo o MPS seria de R\$ 691,08, uma diferença a maior de 14,7%, ou R\$ 88,32. No caso do bancário que recebia três salários-mínimos em julho de 1994 e que teve os reajustes gerais definidos nas negociações coletivas, teria um benefício, utilizando o INPC, de R\$ 650,31, enquanto o valor calculado pela regra de atualização do MPS seria de R\$ 751,55, diferença de 15,6% ou R\$ 101,24.

Cabe observar que esses valores seriam válidos para benefícios concedidos em maio de 2008, considerando que os trabalhadores contribuíram todo o período. Também deve ser considerado que a regra atual tem como referência temporal o mês de julho de 1994, e quanto maior o número de meses considerados no cálculo do benefício, menor deve ser o desvio observado entre os valores calculados utilizando os dois indexadores.

Dessa forma é possível afirmar que as maiores diferenças, ou os maiores ganhos dados pela Previdência Social aos segurados, ocorreram nos benefícios concedidos até fevereiro de 2004. Para os benefícios concedidos a partir dessa data, essa diferença deve ser decrescente.

Esses dados comprovam que no processo de cálculo do salário-de-benefício, a Previdência Social indexa a maior os salários-de-contribuição do período julho de 1994 a janeiro de 2004, quando se toma como referência exclusivamente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Nas situações desenhadas acima essa indexação a maior poderia gerar, em maio de 2008, benefícios da ordem de 15% superiores ao que seriam caso fosse utilizado em toda a série o INPC. Ou seja, a escolha de um indexador a forma como se lida com suas eventuais variações negativas podem ter impacto significativo no valor do salário-de-benefício, gerando despesas adicionais para o sistema de previdência social e constituindo-se em uma fonte de desequilíbrio no longo prazo.

Gráfico 1 - Variação acumulada do IGP-DI, INPC e atualização utilizada pelo INSS - jul/94-abr/08



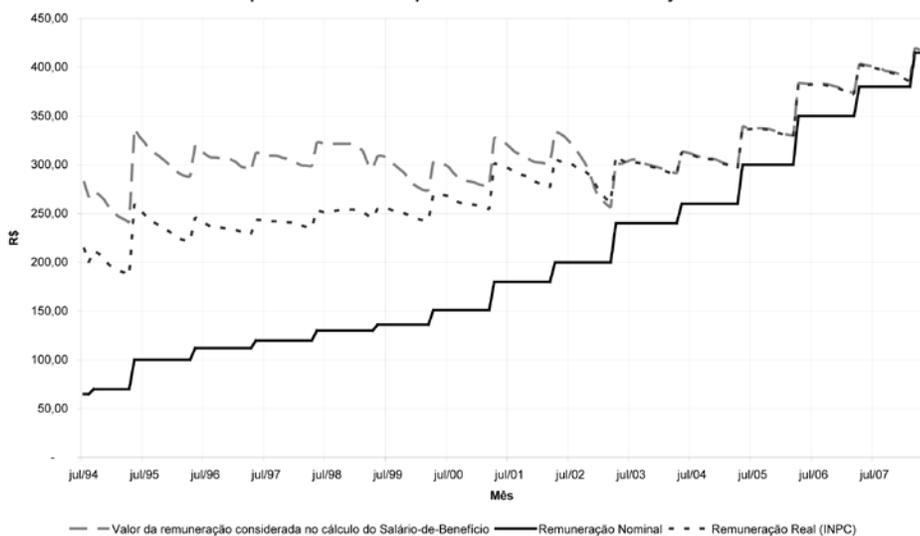
Fonte: SPS/MPS

**Gráfico 2 - Diferença percentual entre o INPC e o índice de atualização dos salários-de-contribuição
Índices acumulados de julho de 1994 a abril de 2008**



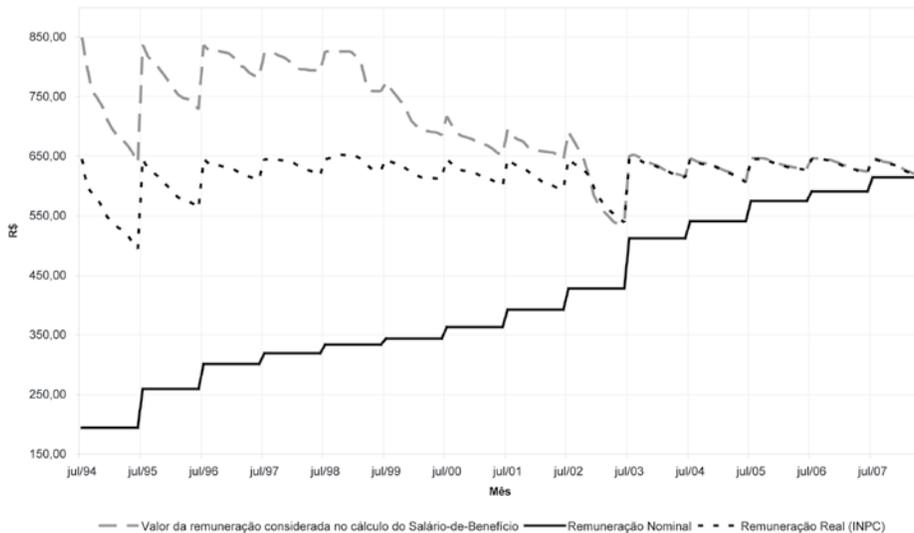
Fonte: SPS/MPS

Gráfico 3 - Evolução das remunerações real (INPC), nominal e da utilizada no cálculo do salário-de-benefício para um trabalhador que recebe salário-mínimo desde julho de 1994



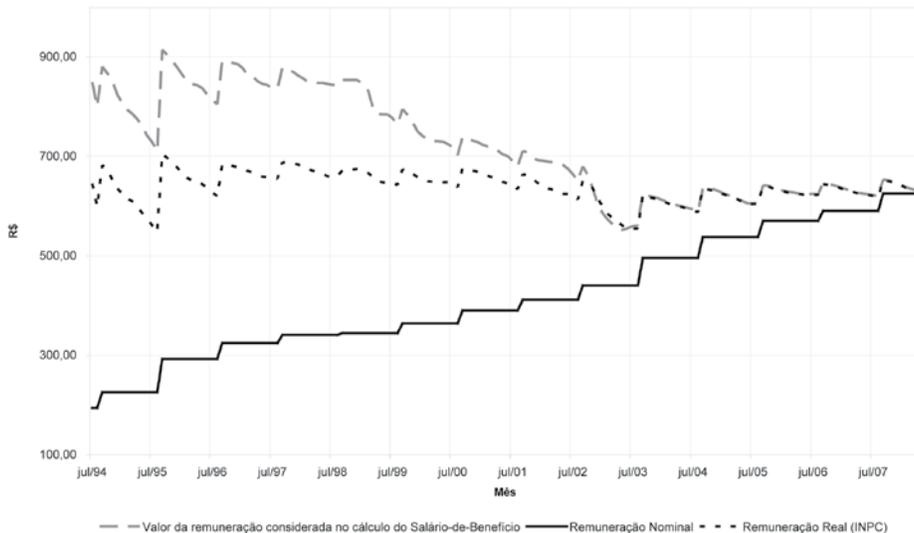
Fonte: SPS/MPS

Gráfico 4 - Evolução das remunerações nominal, real (INPC) e da utilizada no cálculo do salário-de-benefício para um trabalhador que recebia 3 salários mínimos em julho de 1994



Fonte: SPS/MPS

Gráfico 5 - Evolução das remunerações nominal, real (INPC) e da utilizada no cálculo do salário-de-benefício para um bancário que recebia 3 salários mínimos em julho de 1994



Fonte: SPS/MPS

2.2 – PREVIDÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL DOS IDOSOS NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA *(Graziela Ansiliero e Rogério Nagamine Costanzi, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários). Elaborada em Junho 2009.*

2.2.1 – Introdução

A existência de um sistema que ofereça seguridade social ou proteção social aos idosos, com ampla cobertura, é de fundamental importância para prevenir o incremento da pobreza. Na ausência do referido sistema, e frente às transformações demográficas (envelhecimento populacional) e da estrutura familiar (aumento expressivo de famílias cada vez menores), haverá riscos crescentes de que tanto o Brasil, como a América Latina, sofram com problemas de insuficiência de renda entre as pessoas com idade mais avançada.

A América Latina atualmente já possui profundas deficiências em termos de proteção social dos idosos e, dada as tendências demográficas e de estrutura familiar, esse quadro pode se agravar ainda mais. Esse cenário se torna ainda mais preocupante tendo em vista que a globalização financeira, caracterizada por capitais especulativos em busca de ganhos rápidos e elevados, associada a uma inadequada regulamentação, acabou por gerar uma crise financeira internacional que criou riscos à Seguridade Social em países da América Latina que realizaram reformas liberais que transformaram regimes de repartição pública em regimes de capitalização de contas individuais, ou mixaram ambos os regimes, como Chile, Colômbia e Argentina - embora esse último tenha recentemente voltado a repartição pública.

Dado esse contexto, o presente artigo busca avaliar a situação atual e as perspectivas da proteção dos idosos no Brasil e na América Latina, mas com foco principalmente na situação do Brasil, em função de uma maior disponibilidade de dados e estudos para o caso brasileiro.

O artigo se encontra organizado da seguinte forma: a) na segunda seção é feita um breve relato da evolução recente da população idosa no Brasil e na América Latina, chamando atenção para o acelerado processo de envelhecimento populacional; b) na terceira seção será apresentado um retrato da proteção social entre os idosos, de forma mais detalhada no Brasil, buscando avaliar seus determinantes, mas também na América Latina; c) na quarta parte será feita uma análise dos efeitos ou impactos sociais da proteção focando sobre a participação dos idosos no mercado de trabalho e sobre o nível de pobreza, focando no caso brasileiro; d) na quinta seção são feitas as considerações finais, considerando as perspectivas da proteção social dos idosos no Brasil e na América Latina frente ao processo de envelhecimento populacional e de reformas liberais que implantaram regimes de capitalização de contas individuais em um cenário de crise financeira internacional.

2.2.2 - População Idosa no Brasil e na América Latina – Envelhecimento Populacional

De acordo com o Estatuto do Idoso, em vigor no Brasil desde janeiro de 2004⁴, são consideradas idosas todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Existem no país cerca de 19,95 milhões de pessoas nesta faixa etária, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2007. Do total de idosos brasileiros, aproximadamente 44,3% (8,84 milhões) são homens e, 55,7% (11,1 milhões) são mulheres (Tabela 1).

Os idosos, segundo os dados da PNAD 2007, compõem um grupo que representa 10,5% da população residente no país em 2007⁵, percentual que apresenta tendência de crescimento. Há três fatores combinados que têm determinado a expansão da participação dos idosos na população total: a) os progressos na medicina e a melhoria nas condições de vida da população brasileira favoreceram a elevação da esperança de vida ao nascer, que aumentou de 42,7 anos em 1940, para 61,7 anos em 1980 e para 72,6 anos em 2007⁶, sendo que há expectativa que tal indicador alcance as cifras de 76,1 e 81,3 anos em, respectivamente, 2020 e 2050 (deve atingir 80 anos em 2040); b) redução da taxa de fecundidade que caiu de 6 filhos por mulher, na década de 60, para cerca de 4 na década de 80 e foi estimada em 1,95 na PNAD 2007 e 1,86 em 2008 pela projeção de população do IBGE, havendo a projeção que a mesma caia para 1,5 em 2050 (como resultado o número de nascimentos caiu de 3,8 milhões por ano em 1980, para uma estimativa de 3,1 milhões em 2008 e deve cair para 1,7 milhão em 2050⁷); c) embora a taxa de mortalidade tenha sido reduzida significativamente nas últimas décadas, passando de 100 óbitos por cada mil nascimentos em 1970, para 24,32 por cada mil em 2007, esse patamar não pode ser considerado baixo para os padrões internacionais⁸.

4 Para maiores esclarecimentos, consultar a Lei no. 10.741 de 1o de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto.

5 Inclusive os habitantes das áreas rurais da Região Norte, que passaram a ser abrangidas pela PNAD em 2004.

6 Informações obtidas no site http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas nas séries estatísticas e séries históricas sobre população e demografia para o ano de 1940, da projeção da população 1980-2050 revisada em 2008 para 1980 e também <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2007/ambossexos.pdf> para o dado de 2007. Os dados de 2020 e 2050 foram extraídos da projeção da população 1980-2050 revisada em 2008.

7 Informações disponíveis no site www.ibge.gov.br e na Projeção da População 1980-2050 revisada em 2008 pelo IBGE.

8 A taxa de mortalidade infantil de 2007 foi obtida na publicação Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2008 disponível no site www.ibge.gov.br.

Tabela 1
População Idosa e População – Brasil – 2007

VARIÁVEL	HOMENS	MULHERES	TOTAL
População Idosa (60 anos ou mais)	8.838.779	11.115.732	19.954.511
População Residente Total	92.625.387	97.194.943	189.820.330
Participação dos Idosos no total em %	9,54%	11,44%	10,51%

Fonte: PNAD/IBGE 2007.

A combinação de queda na taxa de fecundidade com redução ainda insuficiente na taxa de mortalidade infantil, somada à elevação da expectativa de vida ao nascer, tem provocado um processo de envelhecimento da população brasileira, com a diminuição relativa da população jovem e, conseqüentemente, o aumento da participação dos idosos na população total. Esta situação fica visível no Gráfico 1, que apresenta a evolução da participação relativa dos idosos na população brasileira. Segundo os dados da PNAD, apenas entre 1992 e 2007, a taxa de participação dos idosos na população aumentou sensivelmente, tendo passado de 7,9% para 10,6%.

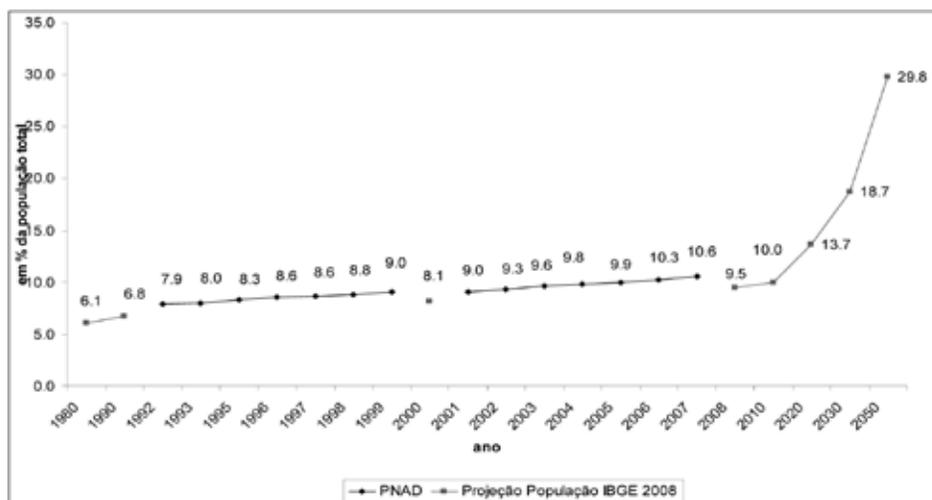
Segundo os dados da projeção da população de 1980-2050, considerando a revisão de 2008, a participação dos idosos (60 anos ou mais) teria crescido de 6,1% em 1980 para 9,5% em 2008 e passaria para 13,7% e 29,8% em, respectivamente, 2020 e 2050. O número de pessoas de 60 anos ou mais passaria de cerca de 18 milhões em 2008 para 64 milhões em 2050.

Também está se projetando um aumento da importância relativa das pessoas com 80 anos ou mais, que têm maior probabilidade de sofrerem de problemas de dependência funcional (Batista, Jaccoud, Aquino e Dario El-Moor; 2008), que deverá passar de 1,27% da população, em 2008, para 1,93% e 6,39%, respectivamente, em 2020 e 2050. Em termos absolutos, segundo os dados de projeção da população, aqueles com 80 anos ou mais passariam dos atuais 2,4 milhões (dado para 2008) para 13,7 milhões em 2050.

Essa alteração da estrutura etária da população, com um aumento da participação relativa dos idosos, obviamente implica na necessidade de alteração nas políticas públicas e no planejamento, bem como torna, no longo prazo, o desafio da proteção social dos idosos ainda mais importante para a sociedade como um todo, mas também um desafio mais difícil e mais custoso. Implica, também, na necessidade de realocação ou reestruturação do gasto público ao longo do tempo.

Vale mencionar, também, que não apenas a expectativa de vida entre homens e mulheres é distinta, mas que o incremento da esperança de vida tem sido ligeiramente mais pronunciado entre as mulheres. Como resultado, a expectativa de vida é superior para as mulheres em todas as faixas etárias, ainda que os diferenciais por sexo diminuam com a idade. Esses fenômenos têm levado a uma “feminilização” do envelhecimento populacional. Os homens, em especial quando jovens, também são vítimas mais comuns da violência.

Gráfico 1
Participação dos Idosos na População Total do País
Brasil – 1980 a 2050⁹ – em % do total



Fonte: PNAD/IBGE 1992 e 2007 (exclusive área rural do Norte, exceto Tocantins) e Projeção da População 1980-2050 – Revisão 2008.

O processo de envelhecimento populacional que se observa no Brasil é, na realidade, um processo mundial, que também está ocorrendo para a América Latina e o Caribe como um todo e para a grande maioria dos países da referida região (Batista, Jaccoud, Aquino e Dario El-Moor; 2008). Segundo o referido estudo, a projeção seria que a participação das pessoas com 60 anos ou mais na população total, depois de aumentar 5,9% em 1950 para 8,0% em 2000, chegue à cifra de 22,5% em 2050 na América Latina e Caribe.

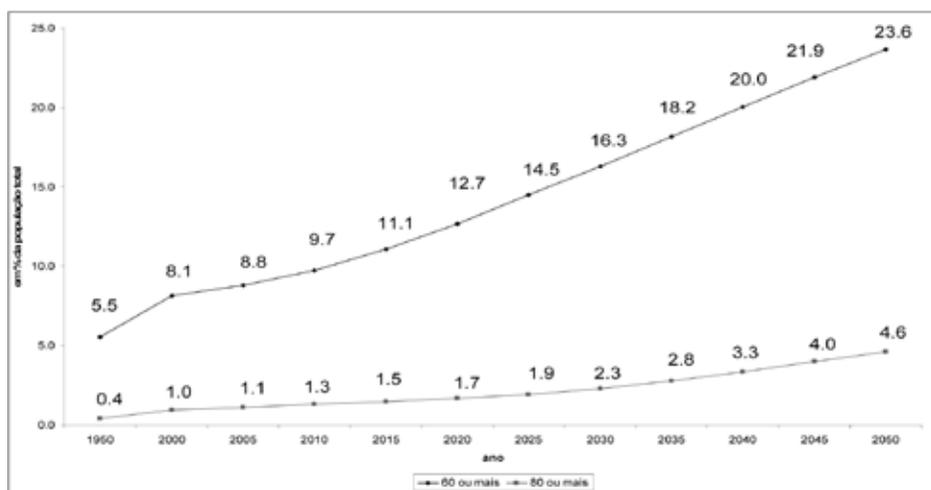
Segundo dados e projeções do Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia – CELADE¹⁰, a participação das pessoas de 60 anos ou mais na população total, depois de subir de 5,5% em 1950 para 8,1% em 2000, iria crescer para 23,6% em 2050. Em termos absolutos, a população de 60 anos ou mais na referida região, que era de 41,6 milhões em 2000, alcançaria o patamar de 180,3 milhões em 2050. Já o percentual de pessoas com 80 anos ou mais, que cresceu de 0,4% para 1% no período de 1950 a 2000, atingiria o patamar de 4,6% em 2050. Em termos absolutos, a população com 80 anos ou mais, que cresceu de 679 mil em 1950 para 4,9 milhões em 2000, chegaria a 35,1 milhões em 2050.

9 Exclusive 1994 e 2000, anos em que a PNAD não foi a campo. Não inclui os dados da área rural do Norte, exceto do estado do Tocantins, nos anos de 2004 a 2007 para garantir a mesma cobertura geográfica do período de 1992 a 2003. Há discrepância entre os dados da PNAD e aqueles da Projeção da População.

10 Informações obtidas na página www.eclac.cl/celade.

Em 2010, segundo projeções da CELADE, haverá na América Latina, cerca de 56,8 milhões de idosos com 60 anos ou mais, para uma população total de 582,6 milhões, correspondendo, portanto, a 9,7% do total. Desse total, 25,7 milhões serão homens (45,3% do total) e 31 milhões (54,7% do total) serão mulheres. Enquanto a participação de idosos entre a população masculina como um todo será de 8,9%, entre as mulheres esse percentual será de 10,5%.

Gráfico 2
Participação dos Idosos na População Total
América Latina e Caribe – 1950 a 2050 – em % população total



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CELADE/CEPAL.

O comportamento demográfico descrito – que combina aumento do contingente de idosos, bem como o incremento de sua participação na população total e a redução da taxa de fecundidade – provoca efeitos importantes na Previdência Social. Por um lado, esses fatores tendem a gerar elevação da despesa previdenciária em função do crescimento absoluto da população idosa e, por outro, tendem a resultar em uma redução das taxas de crescimento da população potencialmente ativa, e, conseqüentemente, da principal fonte de arrecadação da Previdência Social – a contribuição dos trabalhadores ativos (pelo menos em regimes de repartição). Em outras palavras, caminha-se para um agravamento da razão de dependência da população idosa tanto no Brasil quanto na América Latina (ver tabela 2).

No Brasil, enquanto em 2008 há 10,26 pessoas de 15 a 64 anos para cada indivíduo com 65 anos ou mais, em 2050, haverá apenas 2,82 indivíduos na idade economicamente ativa para cada idoso. Na América Latina, de forma similar, em 2005 havia cerca de 10,49 pessoas de 15 a 64 anos para cada idoso de 65 anos ou mais. Essa relação, em 2050, deve cair para 3,58. Contudo, em parte, o aumento das responsabilidades, em termos de

dependência, que as pessoas de 15 a 64 anos irão sofrer em função do aumento de idosos, será compensado, até 2020, com a diminuição da população de 0 a 14 anos, tanto para o Brasil quanto para América Latina (tabela 2). No período de 2020 a 2050, contudo, essa relação também irá se deteriorar.

Também há uma profunda mudança de composição na dependência, que passa a ser cada vez menos crianças e adolescentes e cada vez mais idosos. Em 2008, por exemplo, no Brasil, cada pessoa de 15 a 64 anos teria que cuidar de 0,49 dependentes, sendo 0,1 idoso e 0,39 criança/adolescente. De um total de 62,6 milhões de dependentes, 50,2 milhões (80,2% do total) eram de 0 a 14 anos e 12,4 milhões de pessoas com 65 anos ou mais (19,8% do total). Em 2050, cada pessoa de 15 a 64 anos teria que cuidar de 0,56 dependentes, sendo 0,35 idosos e 0,21 crianças/adolescentes. De um total de 77,2 milhões de dependentes, cerca de 48,9 milhões seriam idosos de 65 anos ou mais (63,3 % do total) e 28,3 milhões de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (36,7% do total).

Na América Latina também se observa uma alteração semelhante, tendo em vista que do total de 197 milhões de dependentes em 2005, 16,9% do total eram idosos e 83,1% crianças/adolescentes e, em 2050, de um total de 274,3 milhões de dependentes, 49,7% do total serão pessoas de 65 anos ou mais e 50,3% indivíduos de 0 a 14 anos.

Certamente essa profunda alteração da estrutura etária dos dependentes precisa ser levada em consideração na definição das áreas prioritárias para os gastos públicos, para o planejamento e para o desenho das políticas de proteção social. Mais que isso, nesse contexto de envelhecimento populacional e piora da relação de dependência é fundamental que as políticas de seguridade social sejam reforçadas sob pena de comprometer a proteção social de uma parcela crescente da população.

Tabela 2
Relação de Dependência Brasil e América Latina 1980-2050

BRASIL							
ANO	POPULAÇÃO 15/64 ANOS	POPULAÇÃO 65 OU MAIS ANOS	POPULAÇÃO 0 A 14 ANOS	B + C	(A) / (B)	(A) / (C)	(A) / (B+C)
	(A)	(B)	(C)				
1980	68.464.223	4.758.476	45.339.850	50.098.326	14.39	1.51	1.37
2000	110.951.338	9.325.607	51.002.937	60.328.544	11.90	2.18	1.84
2008	127.048.354	12.377.850	50.186.610	62.564.460	10.26	2.53	2.03
2020	146.447.173	19.124.736	41.571.334	60.696.070	7.66	3.52	2.41
2050	138.081.864	48.898.647	28.306.952	77.205.599	2.82	4.88	1.79

AMERICA LATINA							
ANO	POPULAÇÃO 15/64 ANOS	POPULAÇÃO 65 OU MAIS ANOS	POPULAÇÃO 0 A 14 ANOS	B + C	(A) / (B)	(A) / (C)	(A)/ (B+C)
	(A)	(B)	(C)				
1980	198.544.360	15.601.418	140.554.303	156.155.721	12.73	1.41	1.27
2000	319.772.564	28.683.464	163.278.614	191.962.078	11.15	1.96	1.67
2005	349.651.078	33.346.368	163.666.236	197.012.604	10.49	2.14	1.77
2020	431.772.405	56.217.272	160.090.341	216.307.613	7.68	2.70	2.00
2050	488.359.687	136.425.589	137.893.055	274.318.644	3.58	3.54	1.78

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do IBGE e da CELADE.

2.2.3 - Evolução da Proteção Social Entre os Idosos no Brasil e na América Latina

No Brasil, apesar da expansão expressiva da população idosa descrita brevemente no tópico anterior, a Previdência Social tem logrado aumentar a taxa de cobertura social das pessoas com 60 anos ou mais, muito embora persista um desequilíbrio na proteção de homens e mulheres nessa faixa etária. Grosso modo é considerado idoso com proteção social aquele que, segundo os dados da PNAD, recebe benefício de pensão ou aposentadoria, ou continua trabalhando com contribuição para a previdência, conforme metodologia empregada pelo Ministério da Previdência Social e aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS (ver Schwarzer, Paiva e Santana; 2004 e Costanzi e Ansiliero; 2008).

Na série harmonizada da PNAD, que desconsidera a área rural da Região Norte (salvo Tocantins), a parcela da população idosa protegida socialmente – que recebe aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social e/ou contribui para a Previdência Social - passou de aproximadamente 74,0% em 1992 para 80,7% em 2007.

O recorte de gênero evidencia que tais melhoras, especialmente aquelas ocorridas entre 1992 e 2002 (Gráfico 3), resultam em grande medida do aumento da proteção de idosos do sexo feminino (+11,77 pontos percentuais entre 1992-2002), uma vez que a série referente aos homens idosos permaneceu relativamente estável neste mesmo período (+2,41 p.p.). O aumento da cobertura entre as idosas pode ser resultado do incremento na participação das mulheres na população ocupada, fenômeno intensificado nas últimas décadas. No longo prazo, com tudo mais constante, a confirmação desta tendência pode reduzir as disparidades na proteção de homens e mulheres idosos.

Dentre os idosos em geral, o aumento na proteção também pode estar relacionado ao aumento do número de beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS: as recentes alterações promovidas pelo Estatuto do Idoso ampliaram ainda mais o público beneficiário dos chamados Benefícios de Prestação Continuada – BPC, afetando positivamente a cobertura dos idosos com 65 anos ou mais.¹¹ Além disso, a evolução positiva observada desde 1992-2005 está indubitavelmente associada à instituição da categoria de Segurado Especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão significativa da cobertura previdenciária no meio rural – notadamente entre as mulheres.¹²

Nos dois últimos anos, a PNAD aponta para uma ligeira redução na taxa de proteção dos idosos, queda esta mais acentuada entre as mulheres idosas. Entre 2005 e 2007, muito embora o contingente de protegidos tenha crescido sensivelmente (2007/2006: 3,8%; 2006/2005: 2,9%), a taxa de crescimento deste grupo foi inferior ao crescimento observado na população idosa total (2007/2006: 4,5%; 2006/2005: 4,5%). Nestes dois anos, houve uma inversão no ritmo de expansão dos dois grupos, resultado que pode ser explicado, em parte, pelo aumento na expectativa de vida da população em geral. Este fenômeno tem possibilitado a inclusão na população idosa de camadas mais vulneráveis da sociedade, para as quais a contribuição previdenciária tende a ter sido mais limitada durante a vida ativa.¹³

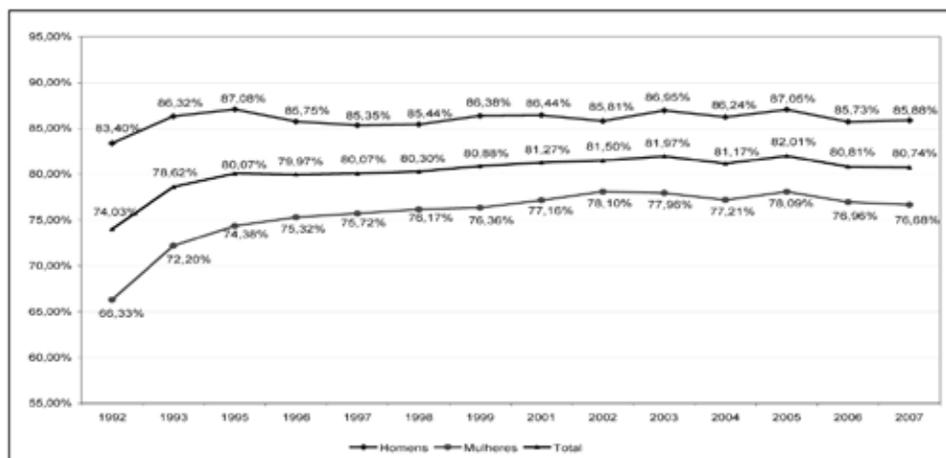
11 O Estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu - de 67 para 65 anos - a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de renda familiar per capita também necessário para a concessão do benefício. De todo modo, os resultados recentes merecem uma análise mais profunda, especialmente no que toca aos efeitos da expansão da população idosa.

12 O segurado especial, segundo os incisos VII dos arts. 12 e 11 das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 1991, respectivamente, é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de: (i) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária (em área de até 4 módulos fiscais) ou de seringueiro ou extrativista vegetal (desde que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida); (ii) de pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e de cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, que comprovadamente trabalhem com o grupo familiar respectivo. A contribuição do segurado especial, segundo o disposto no art. 25 da Lei nº 8.212, de 1991, é de 2,1% sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural.

13 Dado o caráter amostral da pesquisa, oscilações desta natureza, observadas em períodos imediatamente anteriores, devem ser tomadas com precaução. É precoce reconhecer nos dados uma reversão da tendência, até então consistente, de elevação da cobertura. Na série harmonizada da PNAD, houve, por exemplo, uma aparente redução na taxa de cobertura masculina nos anos de 1996 e 1997 - não confirmada nas edições seguintes da pesquisa.

Gráfico 3

BRASIL: Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime previdenciário – 1992 a 2007 – Em %



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE – 1992 a 2007.

Tomando-se apenas 2007, quando a taxa de cobertura nacional (incluindo a área rural da Região Norte) chegou a 80,6%, os idosos socialmente protegidos totalizam 16,1 milhões de pessoas, sendo 7,6 milhões homens e 8,5 milhões mulheres. A proteção social entre os homens chega a 85,6%, resultado consideravelmente superior ao observado entre as mulheres (76,6%). Os dados apontam para a existência de concentração relativa e absoluta de idosas socialmente desprotegidas. Aproximadamente 67,1% dos desprotegidos são do sexo feminino, ao passo que as mulheres representam 55,7% do total de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Em outras palavras, as mulheres idosas possuem a maior participação absoluta e estão sobre-representadas dentre o total de idosos socialmente desprotegidos – em 2007, a proporção de idosas desprotegidas é 1,2 vez a participação de mulheres na população idosa total (Tabela 3).

Tabela 3
Proporção de Idosos* Residentes no País (A) e Idosos Desprotegidos (B), segundo Sexo – 2007 -

Sexo	% Total de Idosos (a)	% Idosos Desprotegidos (b)	(b)/(a)	Total de Desprotegidos
Homens	44,3%	32,9%	0,7	1.272.740
Mulheres	55,7%	67,1%	1,2	2.601.053
Total	100,0%	100,0%	-	3.873.793

Fonte: PNAD/IBGE – 2007 - Elaboração: SPS/MPS.* Pessoas com 60 anos ou mais de idade.

Estes números podem estar associados ao fato de que a participação das mulheres no mercado de trabalho - embora venha apresentando evolução positiva contínua nas últimas décadas – ainda tende a ser sistematicamente inferior à dos homens, sendo que a geração das idosas que atualmente possuem 60 anos ou mais possivelmente experimentou taxas de participação ainda mais baixas. Além disso, a ocupação em condições precárias e a taxa de desemprego tendem a ser mais elevadas entre as mulheres. Conseqüentemente, face à elevada correlação existente entre ocupação e contribuição previdenciária, é provável que esse indicador esteja apenas refletindo a dinâmica do mercado de trabalho vivenciada pelas mulheres atualmente idosas durante a idade ativa.

Em 2007, as mulheres são maioria absoluta dentre os pensionistas – 93,2% do total de pessoas que recebem apenas pensão -, enquanto os homens são maioria, embora com diferencial menos expressivo, dentre aqueles que recebem aposentadoria – 58,5% do total de pessoas que recebem apenas este benefício. Dentre aqueles que acumulam os dois benefícios, mais uma vez a participação das mulheres é significativamente superior (86,2%) (Tabela 4).

Tabela 4
Cobertura Previdenciária entre os Idosos com 60 anos ou mais de Idade, segundo Sexo e Tipo de Benefício - 2007 -

Categorias	Homens (a)	% (a / c)	Mulheres (b)	% (b / c)	Total (c)
Aposentados	6.558.689	58,5%	4.657.134	41,5%	11.215.823
Pensionistas	176.409	6,8%	2.417.931	93,2%	2.594.340
Aposentados e pensionistas	190.761	13,8%	1.187.887	86,2%	1.378.648
Contribuintes não beneficiários	640.180	71,8%	251.727	28,2%	891.907
Total protegidos (a)	7.566.039	-	8.514.679	-	16.080.718
Residentes (b)	8.838.779	-	11.115.732	-	19.954.511
Taxa de Proteção (a)/(b) - Em %	85,6%		76,6%		80,6%

Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

A elevada proporção de mulheres dentre os pensionistas deve estar ligada à maior expectativa de vida deste grupo populacional. Como em média vivem mais, é natural que enviúvem mais freqüentemente que os homens, tornando-se beneficiárias de pensão e, muitas vezes, chefes da unidade familiar. A menor participação das mulheres dentre os aposentados, por sua vez, pode estar atrelada a questões culturais e econômicas – a população feminina atualmente em idade de aposentadoria provavelmente participou do mercado de trabalho menos freqüentemente que os homens e em condições bastante distintas, conforme mencionado anteriormente.

De um modo geral, na América Latina, prevalece um baixo grau de proteção social entre os idosos, sendo que o Brasil possui um dos níveis mais elevados da região (ver tabela 5). Como mostrado por Rofman e Luccheti (2007), a cobertura dos idosos, entendida como o percentual que recebe algum tipo de benefício contributivo ou não contributivo, indica que a proteção social dos idosos na América Latina é extremamente baixa em muitos países da referida região e, somente na Costa Rica (60,09% sendo 39,42% contributivo e 20,12% não contributivo em 2004), Argentina (68,8% em 2006), Bolívia (14,7% contributivo e 69,46% não contributivo, resultando em um total de 72,34% em 2002), Chile (62,99% contributivo e 14,42% não contributivo, resultando em 77,26% em 2003), Uruguai (85,97% em 2004) e Brasil essa cobertura seria igual ou superior a 60% da população idosa.

Para outros 10 países da América Latina, mais especificamente, Colômbia (18,61% em 2000), Equador (33,27%, sendo 16,08% contributivo e 18,47% não contributivo em 2004), Guatemala (11,17% em 2000), México (18,70% em 2002), Panamá (41,86% em 2003), Paraguai (14,91% em 2004), Peru (26,19% em 2003), El Salvador (13,88% em 2003), Venezuela (26,82% em 2004) e República Dominicana (13,17% em 2004, para a população de 65 anos ou mais), essa cobertura era inferior a 60%, sendo que em 6 desses países estava em um patamar igual ou inferior a 20% e, em outros 4 países, estava na faixa de 20% a 40%. Tais dados consideram tanto os benefícios contributivos como os não contributivos, até porque para muitos países, as pesquisas domiciliares não permitem separar o recebimento desses tipos de benefícios, sendo possível para Bolívia, Equador, Chile e Costa Rica, onde o percentual de idosos que recebe benefícios desse tipo é de, respectivamente, 69,46%, 18,47%, 14,42% e 20,12% dos idosos. Portanto, a cobertura seria ainda mais baixa sem considerar os benefícios não contributivos.¹⁴

Essa baixa cobertura dos idosos reflete, entre outros fatores: precariedade do mercado de trabalho da região, caracterizado por elevada informalidade, bem como a incapacidade do modelo de desenvolvimento dos países da América Latina em construir um sistema de proteção social abrangente e adequado. Ademais, a baixa proteção social dos idosos afeta de forma muito desigual os diferentes grupos da sociedade, sendo mais um reflexo de um modelo de desenvolvimento que criou uma elevada desigualdade. São afetados de forma mais severa aqueles que vivem nas áreas rurais, os mais pobres, aqueles com menor escolaridade e, em geral, há uma menor proteção para as mulheres vis-à-vis os homens e para determinados grupos raciais/étnicos que historicamente foram alvo de discriminação, como indígenas e negros.

14 Por outro lado, quando se adiciona ao grupo de protegidos os idosos que vivem em domicílios onde no mínimo um membro recebe benefício, as taxas crescem para acima de 70% no Chile e Argentina e acima de 90% no Uruguai e no Brasil, segundo Rofman e Luccheti (2007).

No tocante à tendência da proteção social, Rofman e Luccheti (2007) apontam que a mesma seria um mix de melhora em alguns países, com piora em outros, havendo dificuldade de definir uma tendência geral. As mudanças seriam lentas e pequenas, prevalecendo um quadro geral de proteção social muito baixa aos idosos da América Latina. Na maioria dos países, como constata Mesa Lago (2007), não é possível mensurar de forma precisa o impacto de reformas previdenciárias recentes na cobertura dos idosos, seja por terem ocorrido há muito pouco tempo ou por insuficiência de registros estatísticos. De todo modo, em alguns países da região pode-se sugerir alguma relação entre a evolução da cobertura e a adoção de novos modelos previdenciários.

Tabela 5
Proteção Social dos Idosos na América Latina

PAÍS	COBERTURA/PROTEÇÃO SOCIAL DOS IDOSOS E EVOLUÇÃO	DESIGUALDADE DE PROTEÇÃO E OUTRAS OBSERVAÇÕES
Argentina	68,8% em 2006. Queda se comparado com 1992 (78,1%) – idosos com 65 anos ou mais habitantes de áreas urbanas.	Em 2006, cobertura de 73,9% para homens e 65,4% para mulheres, com tendência de queda para ambos. Variava de 39,9% para 20% mais pobres a 77,8% entre 20% mais ricos. Tendência de queda para todos os quintis, em especial os 40% mais pobres.
Bolívia	Cobertura de 72,34% em 2002, quando considerados os benefícios contributivos (14,71%) e não contributivos (69,46%). Alta em relação a 1996, quando apenas 17,63% dos idosos estavam cobertos (apenas benefícios contributivos).	Em 2002, 59,96% para os 20% mais pobres e 79,85% para os 20% mais ricos. Em 1996, na ausência de benefícios não contributivos, a cobertura seria de 0,16% para os 20% mais pobres; em 2002, tomando-se apenas os benefícios contributivos, a cobertura seria de 16,93% para homens, 12,87% para mulheres, 5,07% rural e 24,40% urbano.
Chile	77,26% em 2003, sendo 62,99% contributivos e 14,42% não contributivos. Estabilidade se comparado com 1990 (77,19%), mas com queda do contributivo (73,04%) e alta do não contributivo (6,78%) – 65 anos ou mais.	Considerando apenas os contributivos seria de 43,20% para os 20% mais pobres e 68,97% para os 20% mais ricos, 71,76% para os homens e 56,42% para as mulheres, 45,39% rural e 66,52% urbano.
Colômbia	18,61% em 2000. Queda se comparado com 1992 (20,03%) e alta em relação a 1995 (13,66%) – 65 anos ou mais.	Em 2000, 24,51% para homens e 13,55% para mulheres, 6,23% no meio rural e 27,24% no urbano, 5,89% para 20% mais pobres e 44,88% para 20% mais ricos.

Costa Rica	Em 2004, cobertura de 60,09%, sendo 39,42% contributivos e 20,12% não contributivos. Alta em relação a 1991 (25,56%, existindo apenas benefícios contributivos).	Considerando apenas os contributivos seria de 10,79% para os 20% mais pobres e 62,05% para os 20% mais ricos, 51,13% homens e 29,25% mulheres, 24,45% rural e 47,59% urbano.
El Salvador	13,88% em 2003. Alta se comparado a 1997 (12,35%).	19,81% para homens e 9,38% para mulheres, 3,89% rural e 20,0% urbano, 1,13% para 20% mais pobres e 32,61% para 20% mais ricos.
Equador	33,27% em 2004 quando considerados os benefícios contributivos (16,08%) e não contributivos (18,47%). Para os contributivos, queda se comparado com 1990 (18,60%) e alta se comparado com 2000 (13,68%). Os benefícios não contributivos começaram a ser pagos em 2000. Portanto, a cobertura total cresceu frente a 1999.	Considerando apenas os contributivos seria de 19,38% para homens e 12,95% para mulheres, 5,45% rural e 23,17% urbano, 2,03% para os 20% mais pobres e 36,97% para os 20% mais ricos.
Guatemala	11,17% em 2000. Queda comparado a 1998 (13,73%)	19,10% para homens e 3,59% para mulheres, 6,89% rural e 16,46% urbano, 0,67% para os 20% mais pobres e 26,08% para os 20% mais ricos em 2000.
México	18,70% em 2002. Alta se comparado com 1992 (16,66%).	26,18% para homens e 12,14% para mulheres, 7,97% para rural e 23,40% para urbano, 2,97% para 20% mais pobres e 30,13% para os 20% mais ricos.
Panamá	41,86% em 2003. Alta se comparado com 1991 (35,55%).	48,72% para homens e 35,04% para mulheres, 17,69% rural e 57,62% para urbano, 5,16% para os 20% mais pobres e 73,96% para os 20% mais ricos em 2003.
Paraguai	14,91% em 2004. Queda se comparado com 1999 (17,39%)	15,23% para homens e 14,64% para mulheres, 6,64% rural e 21,39% urbano, 1,03% para os 20% mais pobres e 37,85% para os 20% mais ricos em 2004.
Peru	26,19% em 2003. Queda se comparado a 1998 (29,85%).	34,49% para homens e 18,62% para mulheres, 5,72% para rural e 38,80% para urbano, 0,95% para os 20% mais pobres e 58,46% para os 20% mais ricos.
República Dominicana	13,17% em 2004. Alta se comparado com 2000 (10,99%) – 65 anos ou mais	18,77% para homens e 7,42% para mulheres, 6,02% para rural e 18,26% para urbano, 4,44% para 20% mais pobres e 21,64% para 20% mais ricos em 2004.

Uruguai	85,97% em 2004. Queda se comparado a 1995 (87,62%).	87,44% para homens e 85,03% para mulheres, 78,05% para os 20% mais pobres e 87,10% para os 20% mais ricos.
Venezuela	26,82% em 2004. Alta se comparado com 1995 (18,79%).	33% para homens e 21,73% para mulheres, 11,84% para 20% mais pobres e 47,37% para os 20% mais ricos.

Fonte: Elaboração a partir de dados Rofman e Luccheti (2007).

Na década de 80, a reforma da Previdência no Chile “fechou” o sistema público de repartição e o substituiu por um sistema privado de capitalização de contas individuais (Mesa-Lago 2008). A cobertura permaneceu relativamente constante entre 1990 e 2003. No entanto, separando-se os benefícios contributivos dos assistenciais observa-se que a cobertura dos primeiros baixou, enquanto a dos assistenciais aumentou. Estes resultados sugerem que a reforma estrutural implantada em 1981, substituindo completamente o modelo público por um modelo privado, pode ter contribuído para dificultar o acesso a benefícios contributivos.

Segundo Mesa-Lago (2008), durante o período de 1992 a 2003, a cobertura dos idosos de 65 anos ou mais se estancou em 76%, mas a dos programas contributivos caiu e a dos assistenciais (não contributivos) aumentou. Havia, contudo, desigualdades expressivas em termos de gênero: em 2003, enquanto a cobertura contributiva era de 57,2% das mulheres idosas, para os homens idosos a proteção (contributiva) chegava a 72,6%. A aposentadoria mínima do sistema privado equivalia, em 2005, a 23% do salário médio, seguindo uma tendência declinante desde 1990, sendo que metade dos afiliados, em especial as mulheres, iria conseguir apenas o mínimo. Havia previsão de queda na cobertura no período de 2006 a 2020.

O sistema privado carece de solidariedade, eliminando a redistribuição entre gerações e segurados, transferindo ou deixando a responsabilidade de solidariedade e redistribuição ao Estado. Exatamente com essa visão, em julho de 2008, foi instituída a Lei de Reforma Previdenciária, estabelecendo um Sistema de Aposentadorias Solidárias, em que se garante benefícios solidários de velhice e invalidez, substituindo o benefício assistencial. Financiado pelo Estado, o referido Sistema é destinado aos 40% da população de menor nível de renda, que não tenha contribuído para a Previdência, não possua nenhum tipo de aposentadoria e tenha 65 anos completos. A aposentadoria básica solidária será estendida de forma gradual: tem uma meta de cobertura de 45% da população de menor renda em 2009 e pretende chegar a 55% em 2012, sendo que, em 2009, teria valor 67% superior ao benefício assistencial anteriormente vigente (Mesa-Lago 2008).

Na Bolívia, onde reforma similar foi realizada em 1997, a proteção aos idosos aumentou basicamente em função da expansão da cobertura assistencial, mediante a instituição do denominado Bônus Solidário, benefício anual e vitalício de caráter pessoal e destinado a idosos com idade igual ou superior a 65 anos.¹⁵ Na Colômbia, que em 1994 também optou por uma reforma estrutural, migrando para um modelo paralelo de Previdência Social – onde há competição entre um sistema público e um privado -, os registros restritos aos benefícios

¹⁵ As informações sobre o Bônus Solidário foram obtidas em: www.spvs.gov.bo.

contributivos mostram retração da cobertura entre 1992 e 2000.

No caso colombiano, cabe destacar o chamado Fundo de Solidariedade Pensional, que é uma conta especial do Governo Federal daquele país, vinculado ao Ministério da Proteção Social, que tem como objetivo ou finalidade ampliar a cobertura mediante um subsídio às contribuições de grupos da população que por suas características e condições socioeconômicas não têm acesso aos sistemas de seguridade social, bem como a oferta de benefícios para proteção social de idosos em situação de indigência ou pobreza. O referido Fundo financia dois programas muito importantes para a proteção social dos idosos na Colômbia: o Programa de Subsídio de Aporte a Pensão (Programa de Subsídio de Aporte a Pensión) e o Programa de Proteção Social aos Idosos (Programa de Protección Social al Adulto Mayor – PPSAM).

Exatamente porque o Fundo financia dois programas distintos o mesmo é dividido em duas sub-contas: a) Sub-conta de solidariedade é destinada a subsidiar as contribuições ao Sistema Geral de Aposentadorias e Pensões dos trabalhadores assalariados ou por conta própria do setor rural e urbano que careçam de recursos suficientes para efetuar a totalidade da contribuição de 16% e, trata-se, portanto, de um programa de subsídio à contribuição previdenciária. Serve para financiar o Programa de Subsídio de Aporte a Pensão; b) Sub-conta de subsistência é destinada a proteção social das pessoas em estado de indigência ou pobreza extrema, mediante a concessão de benefício para garantir o combate à pobreza. Serve para financiar o Programa de Proteção Social aos Idosos, que tem semelhanças com o chamado Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social BPC – LOAS, que tem um desenho e função muito similares.

A fonte de recursos do Fundo de Solidariedade Pensional é uma contribuição adicional de 1% (além dos 16% citados anteriormente) para aqueles com renda superior a 4 salários mínimos. Portanto, como os recursos do Fundo são advindos de impostos cobrados sobre aqueles de maior remuneração ou mais ricos, as ações financiadas pelo referido Fundo não apenas tem a importante função de ampliar a proteção social, como também acaba por contribuir para uma melhor distribuição de renda na Colômbia. Essa contribuição adicional de 1% sobre aqueles que ganham mais de 4 salários mínimos é dividida igualmente ou 50%-50% entre as sub-contas de solidariedade e subsistência.

Costa Rica e Argentina instituíram reformas estruturais que deram origem a modelos mistos de Previdência Social – caracterizados pela integração de um sistema público, que outorga um benefício básico, com um sistema privado, que oferece um benefício complementar. No primeiro país, a cobertura aumentou também em função dos benefícios contributivos, mas principalmente em razão da concessão de benefícios não contributivos. Na Argentina, por outro lado, a cobertura dos idosos de 65 anos ou mais caiu de 76,7% em 1994 para 71,8% em 1999 (Bertranou, 2001), quase um ponto percentual por ano de decréscimo desde a mudança de modelo.¹⁶ Dentre outros fatores, uma possível explicação para a diferença nos resultados reside no fato de que, no caso argentino, o peso dos benefícios não contributivos sobre o total de benefícios da Seguridade Social é menor - 10,1% em Dezembro/2000, segundo Schwarzer & Quirino (2002).

¹⁶ Os dados de Bertranou (2001) e Rofman e Lucchetti (2007) não contemplam os efeitos das novas reformas aprovadas em 2007, no sentido de fortalecer o pilar público do modelo previdenciário argentino.

Segundo Mesa-Lago (2009), a reforma Argentina de 1993 (Lei nº 24.241), que criou um sistema misto, alguns anos após sua implantação, padecia de sérios problemas: queda da cobertura dos trabalhadores e dos idosos, falta de solidariedade e aprofundamento das desigualdades de gênero, exigência de anos excessivos de contribuições para obter a aposentadoria mínima (gerando uma proporção considerável de segurados que não conseguiam obter aposentadoria), altos custos administrativos dos gestores privados e substanciais custos fiscais na transição de modelo. Esses problemas se agravaram com a crise de 2001, que provocou uma redução drástica do patrimônio dos fundos de pensões.

Em função dos problemas apontados, entre 2003 e 2007 houve uma série de medidas “corretivas”¹⁷ como o acesso a aposentadoria para afiliados carentes de requisitos, aposentadoria antecipada por desemprego, um plano de inclusão previdenciária, se estabeleceu um prazo para que os afiliados de certa idade e com fundos insuficientes no sistema de capitalização passassem a previdência pública, possibilidade que os segurados passassem de um sistema para outro a cada cinco anos e com certos requisitos, redução dos custos administrativos e medidas de ampliação da cobertura. Entre julho de 2007 e outubro de 2008 2,1 milhões de afiliados (1 milhão de contribuintes) passaram do sistema privado de capitalização para o sistema público e a cobertura total aumentou em 1,5 milhão de afiliados (500 mil contribuintes).

Em Novembro de 2008, o governo argentino, por meio da Lei 26.425, aprovou uma reforma da Previdência que eliminou o sistema de capitalização individual de gestão por administradoras privadas e o transferiu para um sistema único integrado de repartição e administração pública, revertendo a reforma realizada na década de 90 (para maiores detalhes ver Mesa-Lago 2009). As alegações oficiais para essa reforma foram: que o sistema de capitalização não havia contribuído, como se esperava, para desenvolver o mercado de capitais; não havia sido expandida a cobertura (que havia caído); as comissões das administradoras dos Fundos de Pensão eram muito altas; muitos não conseguiam aportar recursos suficientes para obter o valor mínimo de aposentadoria e o sistema estava à mercê dos riscos do mercado financeiro, que certamente gerava um fator de incerteza e risco muito grande¹⁸. Um ponto na Argentina que cabe salientar é que uma parcela considerável dos recursos dos Fundos de Pensão privados era aplicada em títulos da dívida pública daquele país.

Contudo, embora Mesa-Lago (2009) aponte problemas sérios no sistema de capitalização, também chama atenção que, da forma como foi feita a reforma mais recente, há riscos e problemas que vão desde a falta do diálogo social, imprecisões/problemas jurídicos e legais e, acima de tudo, de uma forma que pode agravar ainda mais a falta de credibilidade dos trabalhadores no sistema previdenciário argentino.

Os dados deixam claro que de um modo geral a proteção social dos idosos na América Latina é bastante precária e heterogênea entre os países, variando de países com cobertura de 80% a países com proteção abaixo de 20%. O mais importante é salientar que em vários

17 Entre as medidas cabe destacar a Lei nº 26.222/2007.

18 Em relação a esse último ponto, países como Chile, México e Peru criar estratégias de “multifundos”, de tal forma que os investimentos para aqueles contribuintes mais próximos da aposentadoria são de menor risco em relação àqueles mais distantes da aposentadoria.

países a melhora da proteção social esteve relacionada com a introdução de benefícios de caráter não ou semi contributivo, como a previdência rural, ou mesmo de caráter assistencial ou não contributivo, como os Benefícios de Prestação Continuada – Lei Orgânica de Assistência Social (BPC-LOAS) no caso brasileiro, mas que também foi uma realidade para outros países como Bolívia, Chile, Colômbia e Costa Rica.

Ademais, a transformação de regimes de repartição pública em esquemas de capitalização de contas individuais tende, *ceteris paribus*, a reforçar o componente contributivo dos esquemas de proteção social, sem maiores ganhos em termos de ampliação da proteção social dos idosos, como mostra, por exemplo, a experiência da Argentina.

Com os dados apresentados na Tabela 5 é possível fazer, com limitações, uma estimativa da proteção social dos idosos na América Latina. Utilizando os dados de população com 65 anos ou mais da CELADE/CEPAL em 2005 e os dados de cobertura apresentados na tabela 5, pode-se estimar que na dos cerca de 30,7 milhões de pessoas com 65 anos ou mais na América Latina (inferior ao dado da tabela 2, pois não considera todos os países, apenas aqueles para os quais há informação sobre cobertura), cerca de 16,9 milhões contavam com proteção (54,9% do total) e 13,8 milhões (45,1% do total) eram desprotegidos (tabela 6).

Tabela 6
Proteção Social dos Idosos na América Latina

REGIÃO	POPULAÇÃO 65 ANOS OU MAIS	COM PROTEÇÃO SOCIAL	DESPROTEGIDOS
América Latina* (não inclui todos os países, apenas aqueles com dados de cobertura)	30.701.326	16.855.391	13.845.935

Fonte: Estimativa elaborada pelos autores a partir de dados da CELADE/CEPAL e Rofman e Luccheti (2007) * não inclui todos os países, apenas aqueles com dados de cobertura: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Portanto, a médio e longo prazos, a melhora da proteção social dos idosos na América Latina passa necessariamente por uma melhor estruturação dos mercados de trabalho da região, com redução da informalidade e ampliação da proteção social, bem como diminuição dos chamados *working poor* (trabalhadores ocupados com baixo nível de renda e incapacidade de contribuição). Contudo, no curto prazo a análise da evolução recente da proteção social dos países da América Latina indica que a ampliação da cobertura passa necessariamente pela criação de mecanismos semi ou não contributivos, que geram distribuição de renda e ampliação da seguridade social. A focalização em esquemas de proteção social dos idosos unicamente ou quase exclusivamente em esquemas contributivos resulta em uma mera reprodução das desigualdades profundas que existem no mercado de trabalho e precariedade na proteção, tendo em vista o alto grau de informalidade.

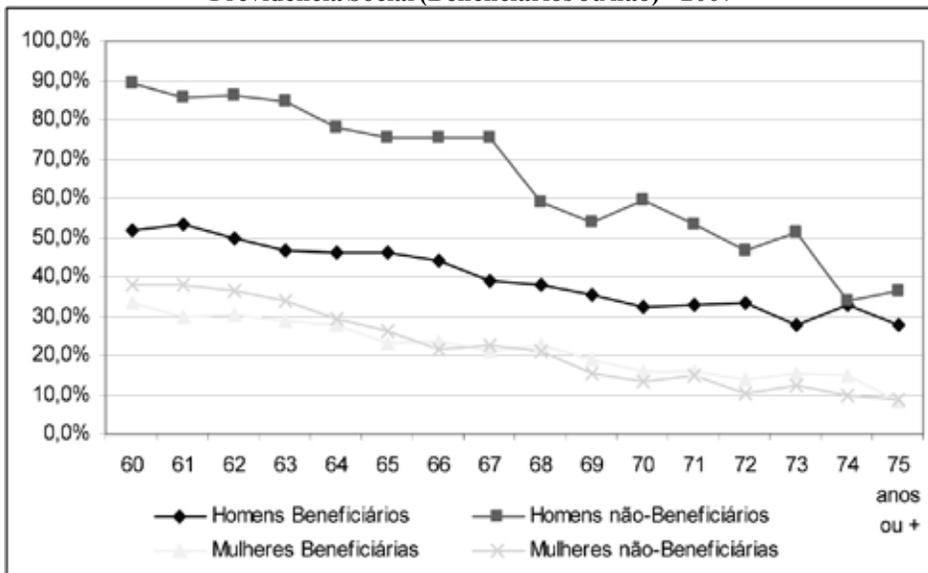
2.2.4 - Efeitos ou Impactos da Proteção Social dos Idosos

Como o objetivo principal da Previdência Social é garantir renda ao trabalhador em situação de idade avançada, a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho consiste em um indicador fundamental para avaliar o impacto da política previdenciária na vida dos beneficiários. Como mostra o Gráfico 4, os resultados encontrados, de modo geral, são consistentes com a tese de que os benefícios previdenciários¹⁹ provocam impactos positivos e não desprezíveis na decisão de seus beneficiários quanto à participação ou não no mercado de trabalho.

Dentre os idosos do sexo masculino, fica evidente a diferença na taxa de participação entre beneficiários e não beneficiários da previdência social, muito embora para os dois grupos esta tenda a decrescer com a idade. A participação média do total de homens beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos é de 34,9%, menos da metade da participação dos homens não beneficiários situados na mesma faixa etária (76,7%). No caso das mulheres, o impacto da previdência não está tão evidente - a diferença de participação dos dois grupos é menor, ficando em 18,0% entre as beneficiárias e em 25,1% entre as não beneficiárias, mas não deve ser subestimado.

19 Como a PNAD não permite que os benefícios assistenciais sejam dissociados dos benefícios previdenciários, ao longo desse estudo trataremos do impacto dos benefícios pagos pela Seguridade Social – exceto Saúde. De todo modo, como forma de simplificar a análise e considerando que os benefícios assistenciais representam cerca de 12,1% do estoque de benefícios emitidos – estoque em setembro de 2007 de benefícios emitidos, aqui tratados como pagos – pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, denominaremos os montantes pagos como transferências previdenciárias e os benefícios como benefícios previdenciários.

Gráfico 4
Taxa de Participação no Mercado de Trabalho por Sexo e segundo Situação Perante a Previdência Social (Beneficiários ou não) – 2007



Fonte: PNAD/IBGE – 2007; Elaboração: SPS/MPS.

De acordo com Schwarzer e Paiva (2003)²⁰, a proximidade verificada nas taxas de participação por idade de mulheres beneficiárias e não beneficiárias pode estar relacionada à existência de padrões distintos de inserção no ambiente familiar, não observados entre os homens, para os dois grupos. Entre as beneficiárias, pouco mais da metade (54,1%) ocupa a posição de pessoa de referência -, categoria que tradicionalmente tende a participar mais do mercado de trabalho porque dela costuma depender a maior parte do núcleo familiar. Entre as não beneficiárias, no entanto, apenas 29,0% são chefes de família. Entre os homens, como pode ser visto na Tabela 7, as diferenças no perfil de beneficiários e não beneficiários são quase inexistentes.

20 Ver: SCHWARZER, Helmut & PAIVA, Luis Henrique da Silva. “Participação de Beneficiários e Não Beneficiários da Previdência Social no Mercado de Trabalho”. Informe de Previdência Social, volume 15, número 11, novembro de 2003.

Tabela 7
Distribuição de Beneficiários e não Beneficiários segundo Condição na Unidade Familiar e Sexo – 2007

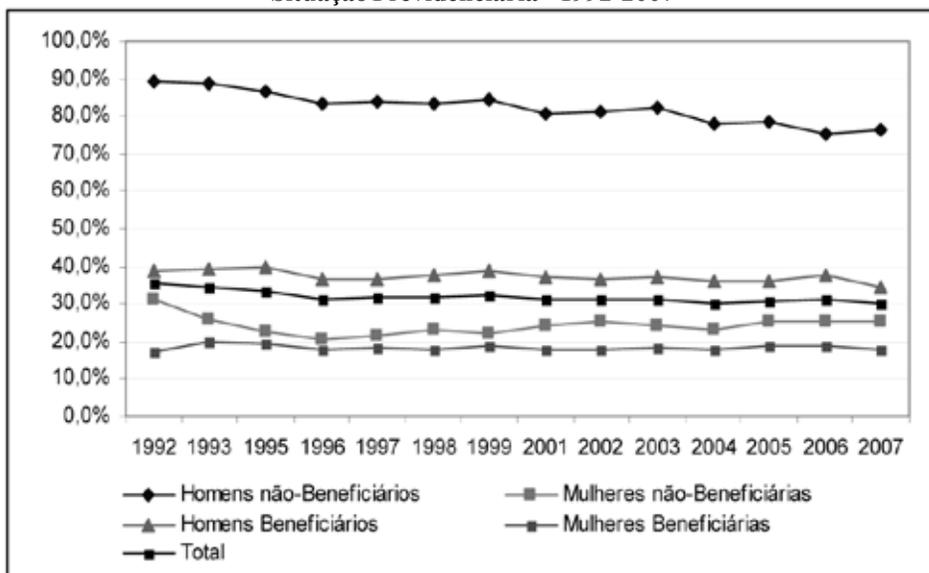
Condição na Família	Homens Beneficiários	Homens não-Beneficiários	Mulheres Beneficiárias	Mulheres não-Beneficiárias
Pessoa de Referência	87,2%	82,3%	54,1%	29,0%
Cônjuge	6,4%	10,2%	27,9%	59,6%
Filho	0,2%	0,8%	0,5%	0,9%
Outros Parente	5,8%	5,9%	17,0%	9,7%
Outras Situações	0,4%	0,7%	0,6%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

No caso das mulheres beneficiárias, portanto, ocorrem dois movimentos em sentidos contrários, que aparentemente tendem a se anular. Por um lado, o rendimento recebido por meio do benefício previdenciário tende a atuar no sentido de favorecer a queda na taxa de participação no mercado de trabalho. Por outro lado, o elevado percentual de mulheres beneficiárias na condição de pessoa de referência tende a pressionar a taxa de participação para cima. Dentre as não beneficiárias, no entanto, apesar da inexistência de rendimentos previdenciários, a pouco expressiva parcela de chefes de família tende a manter a taxa de participação em nível mais baixo. O resultado desta combinação de forças é a já mencionada semelhança na participação dos dois grupos no mercado de trabalho, situação que tenderia a não ocorrer caso o perfil de condição na unidade familiar fosse o mesmo para beneficiárias e não beneficiárias - a taxa de participação das primeiras possivelmente seria significativamente inferior à das segundas.

Ressalte-se que, ao longo do período 1992-2007, os dados relativos à participação confirmam a tendência de menor participação de beneficiários da Previdência Social no mercado de trabalho como meio de complementação de renda. No período analisado, a taxa de participação caiu ou ao menos permaneceu relativamente estável em quase todos os grupos, exceto para as mulheres não-beneficiárias. Em todos os casos, o diferencial entre beneficiários e não beneficiários de ambos os sexos manteve-se evidente (Gráfico 5).

Gráfico 5
Taxa de Participação no Mercado de Trabalho de Residentes Idosos, segundo Sexo e Situação Previdenciária – 1992-2007



Fonte: PNAD/IBGE – 1992 a 2007. Elaboração: SPS/MPS.

Uma forma de avaliar o impacto da proteção e da posição no domicílio sobre a probabilidade de participar ou não no mercado de trabalho é fazer uma análise por meio de uma regressão logística binária. Tomando a variável participação ou não no mercado de trabalho como a variável dependente (sendo 1 para inativo e 0 para ativo) e as variáveis dependentes sendo proteção social (1 para protegido e 0 para não protegido), *dummy* de sexo (sendo 0 para mulher e 1 para homem) e *dummy* de posição no domicílio (sendo 1 para pessoa de referência e 0 para as demais). Como mostrado pela tabela 8, o fato de um idoso ter proteção social aumenta a probabilidade que o mesmo se encontre fora da PEA, ou seja, esteja inativo, denotando o impacto positivo da proteção social.

Esse efeito foi feito isolando o impacto da posição no domicílio, que como discutido anteriormente, tornava mais obscuro o impacto positivo da proteção social sobre a não participação na PEA no caso das mulheres. Os dados da tabela 7 mostram que ser pessoa de referência, isolados efeitos de sexo e proteção social, implicam em uma redução da probabilidade de estar fora da PEA, ou de forma inversa, aumenta a probabilidade de estar ativo, mesmo sendo idoso. A *dummy* sexo indicou que, isolado os efeitos de pessoa de referência e proteção, ser homem reduzia a probabilidade de estar fora da PEA em relação a ser mulher, provavelmente, decorrência do fato que entre os idosos atuais havia uma diferença de participação na PEA muito grande entre homens e mulheres, ainda maior do que a prevalente atualmente.

Tabela 8
Regressão Logística Binária - Probabilidade de Não-Participação na PEA Idosos
segundo determinadas características - Brasil 2007 (microdados PNAD/IBGE)

VARIÁVEL DEPENDENTE	B	SIGNIFICÂNCIA	EXP (B)
Proteção Social	+ 0,425	0,000	1,530
<i>Dummy</i> de Sexo	- 1,105	0,000	0,331
<i>Dummy</i> Pessoa de Referência	- 0,262	0,000	0,769
Constante	+ 1,186	0,000	3,274

Fonte: PNAD/IBGE 2007.

Um importante aspecto adicional do impacto da Previdência Social diz respeito à relevância das transferências previdenciárias para a redução da pobreza. A estimativa deste impacto foi elaborada tomando-se em conta a quantidade de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de meio salário mínimo – valor definido para a “linha de pobreza”, conforme se inclui ou exclui a renda previdenciária. Seguindo este critério, chegou-se, para 2007, em 56,87 milhões de pessoas em situação de pobreza considerando rendas de todas as fontes, número que chegou a 79,10 milhões quando excluídos todos os rendimentos oriundos da Previdência Social.

Isto significa que as transferências previdenciárias foram responsáveis pela retirada de aproximadamente 22,23 milhões de pessoas, de todas as faixas etárias, da condição de pobreza²¹. Este impacto dos benefícios da Previdência sobre a pobreza se concentra, naturalmente, na população idosa, tendo em vista que a função básica de benefícios deste tipo é substituir a renda do trabalhador contribuinte quando este perde a capacidade de trabalho. Embora a redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência Social atinja todas as faixas etárias, a renda previdenciária privilegia, sobretudo, aqueles com idade superior aos 55 anos.

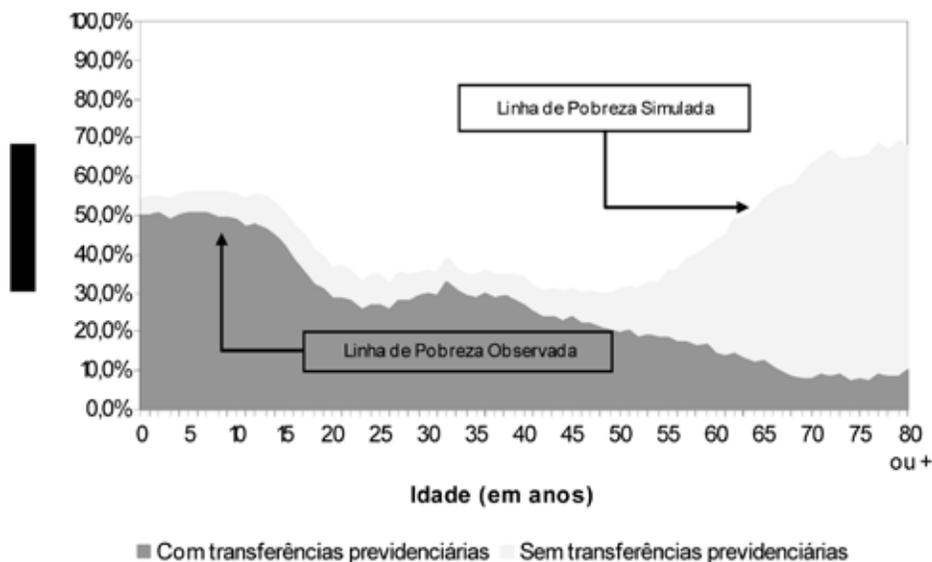
Como destacam Passos *et al* (2005)²², a partir dos 55 anos de idade nota-se uma forte redução no percentual daqueles que seriam pobres, caso não fossem beneficiários da Previdência. Pode-se perceber, portanto, que Previdência Social é determinante para que a pobreza diminua com o aumento da idade (Gráfico 6), chegando ao limite inferior de 10% para a população com 70 anos de idade ou mais. Caso não existissem transferências previdenciárias, haveria um ponto (que, para o ano de 2007, é de aproximadamente 50 anos) a partir do qual a pobreza aumentaria significativamente, chegando a cerca de 70% para a população com idade acima de 70 anos.

21 Supondo que tudo mais permaneça constante, ou seja, considerando que todas as demais variáveis que interferem no nível de pobreza não sofram alterações e descartando possíveis impactos das transferências previdenciárias nas decisões dos indivíduos beneficiados direta ou indiretamente.

22 Ver: PASSOS, Alessandro Ferreira et al. “Previdência Social e Pobreza”. Informe de Previdência Social, volume 17, no. 09. Brasília: MPS, setembro, 2005.

Gráfico 6

Percentual de Pessoas com menos de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil por idade, considerando e não considerando a renda previdenciária - 2007



Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

2.2.5 - Considerações Finais

A combinação de elevação da expectativa de vida e redução da taxa de fecundidade tem levado a um processo de envelhecimento populacional não apenas no Brasil como em toda América Latina, o que implica em uma maior participação dos idosos na população total e o agravamento da razão de dependência.

No Brasil, ao longo do período de 1992 a 2007 se notou uma melhora da proteção social entre os idosos, em especial, entre as mulheres de 60 anos ou mais. Esse aumento da cobertura decorreu, entre outros fatores, do aumento do número de beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e das mudanças na Previdência Rural, como a instituição da categoria de Segurado Especial. Portanto, a melhora da proteção social dos idosos no Brasil está relacionada ao fortalecimento de programas de caráter não ou semi contributivo. Em outros países da América Latina a ampliação da proteção social dos idosos esteve associada a instituição ou fortalecimentos de programas de proteção de caráter semi ou não contributivo.

Deveria ser obvio que programas tradicionais de Previdência Social, baseados exclusivamente no princípio contributivo, não são capazes de universalizar a cobertura da Previdência Social na América Latina, apesar de sua importância e mérito. Além da alta incidência de relações informais de trabalho assalariado, esses programas enfrentam

dificuldades para incluir os setores da economia familiar rural e urbana e o chamado setor informal. A elevada pobreza, seja estrutural ou resultante da instabilidade econômica e social das últimas décadas, é outro obstáculo ao incremento da proteção social por meio de programas contributivos na América Latina.

Por outro lado, além de cobrar a contribuição daqueles que são capazes de fazê-la, uma política que tenha por objetivo aumentar a cobertura da proteção social demandará novas formas de financiamento que não sejam baseadas em contribuições monetárias individuais, para incorporar aqueles grupos que não são capazes de manter contribuições regulares. Obviamente, programas exclusivamente contributivos não servem para distribuir renda e apenas tendem a reproduzir as desigualdades existentes no mercado de trabalho que, no caso da América Latina, significa um setor com alta informalidade, elevada precariedade e má distribuição de renda.

Finalmente, vale ressaltar que, apesar da natureza de longo prazo dos regimes previdenciários, o que poderia lhes garantir certa proteção contra as oscilações econômicas, os diferentes tipos de regimes, incluindo os de capitalização e de repartição, podem ser significativamente afetados pela atual crise financeira mundial. Caso a recessão econômica se agrave e o desemprego aumente, para além das perdas em termos de proteção social dos indivíduos economicamente ativos, os governos poderão ter de reavaliar suas estratégias para assegurar algum equilíbrio entre receitas e despesas nos regimes de repartição e a cobertura da população idosa.

Mesmo em países nos quais os regimes previdenciários concentram-se fundamentalmente no pilar privado de capitalização, a persistência do atual cenário pode exigir esforços estatais para que as obrigações referentes ao pagamento de aposentadorias e pensões aos seus membros sejam cumpridas (Benefício Definido) ou mesmo para garantir que os segurados atinjam um benefício mínimo e/ou suficiente para suas necessidades básicas (Contribuição Definida). Caso contrário, pode-se esperar uma piora na cobertura dos idosos ainda no curto prazo. De todo modo, a fim de que sejam minimizados os efeitos de futuras crises financeiras, deve-se investir na melhoria da regulamentação dos regimes privados, de forma que estes não fiquem tão vulneráveis à volatilidade dos mercados financeiros.

2.3 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA INTERMUNICIPAL *(Rogério Nagamine Costanzi e Edvaldo Duarte Barbosa, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários). Elaborada em maio de 2009.*

2.3.1 - Introdução

Tradicionalmente a Previdência Social, em especial devido à Previdência rural, é vista como um importante mecanismo de redistribuição de renda da cidade para o campo, bem como entre municípios. Também há uma ênfase sobre o importante papel que a Previdência Social tem do ponto de vista de estimular a economia local de pequenos municípios, onde a

dinâmica tem forte vínculo com o pagamento de benefícios previdenciários.

Uma forma de evidenciar esses importantes papéis da Previdência tem sido por meio de comparações entre o valor dos benefícios pagos e as transferências para os municípios, por conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Embora a Previdência Social tenha uma importância muito grande do ponto de vista de distribuição regional de renda, não existe uma literatura muito extensa sobre o tema. Ademais, há, por determinados setores da mídia e de certos pesquisadores uma ênfase maior quanto aos aspectos fiscais e aos custos associados à Previdência Social, sem a devida atenção a importância social da Seguridade.

Com o objetivo de avaliar as questões discutidas acima, buscando introduzir inovações nas análises, o presente artigo se encontra organizado da seguinte forma: 1) na seção seguinte são descritos dois estudos sobre o tema; 2) nas partes 3 e 4 é feito um balanço da arrecadação, pagamento de benefícios e benefícios líquidos da Previdência Social e a relação com o PIB dos municípios, sendo esses ordenados, respectivamente, por décimo segundo o valor do PIB per capita e por tamanho da população; 3) na parte 5 é feita uma análise de arrecadação, pagamento de benefícios e benefícios líquidos em relação ao PIB para capitais das UFs x demais cidades e regiões metropolitanas x não metropolitanas; 4) na parte 6 é feita uma análise do perfil dos municípios de acordo com sua situação em termos da relação entre arrecadação e valor dos benefícios emitidos; 5) na parte 7 é feita uma descrição da redistribuição de renda por meio da Previdência Social entre as UFs e regiões do país; 6) na seção 8 é apresentada a comparação do valor dos benefícios com as transferências do FPM; 7) na seção 9 são feitas considerações finais.

2.3.2 - Análise de Estudos sobre o Tema

O estudo sobre a Previdência Social e a redistribuição de renda nos municípios brasileiros ainda é pouco explorado na literatura brasileira. Foram encontrados dois trabalhos: um de Álvaro Sólón de França²³ (2004), que mostra o impacto do pagamento dos benefícios previdenciários nos municípios do Brasil, e o de Marcelo Caetano²⁴ (2008), que analisa como a previdência social brasileira afeta a distribuição de renda do ponto de vista regional, mais especificamente, municipal.

Em seu trabalho, França (2004), ressaltou que milhares de municípios apresentavam o montante de pagamento de benefícios superior ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Segundo o referido estudo, a quantidade de benefícios rurais emitidos beneficiou, em 2003, indiretamente, em torno de 24 milhões de pessoas no campo, em uma população total de 31,8 milhões, de acordo com o Censo Populacional do IBGE/2000. Essas pessoas pouco ou nada contribuíram diretamente para a Previdência Social, o que, conforme cita o autor, indica que a instituição funciona como um verdadeiro programa de renda mínima para os idosos no Brasil, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste.

23 França, Álvaro Sólón. *Previdência Social e a Economia dos Municípios*. Brasília/DF, 2004. 5ª Edição atualizada – ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social).

24 Caetano, Marcelo Abi-Ramia. *Previdência Social e Distribuição Regional da Renda*. Brasília/DF, 2008. Texto para Discussão nº 1.318 – IPEA.

De acordo com França (2004), o maior volume de pagamentos de benefícios previdenciários em relação ao FPM não é um fenômeno estritamente nordestino. Em 2003, do total de 5.561 municípios brasileiros pesquisados, 3.773 apresentaram o pagamento de benefícios previdenciários superior ao FPM, o que significa uma participação de 67,85% do total. Conforme a pesquisa, nas regiões Norte e Nordeste, os recordes ficaram, respectivamente, por conta dos estados do Pará, onde 80 dos 143 municípios tinham pagamento de benefícios previdenciários em montante superior ao valor recebido pelo FPM, o que representava 55,94%, e Pernambuco, com 160 dos 185 municípios nessa situação, 86,49% do total. As regiões Sudeste e Sul também apresentavam percentuais expressivos, com destaque para o estado do Rio de Janeiro, que em 84 dos 92 municípios o pagamento de benefícios previdenciários superava o FPM, o que representava 91,30%, no Espírito Santo isto se verificava em 74 dos 78 municípios (94,87%), e em São Paulo, maior estado arrecadador, em 519 dos 645 municípios (80,47%). Na Região Sul o maior percentual era no Paraná: de 399 municípios, 305 conviviam com essa realidade, ou 76,44%.

França (2004) mencionou ainda que a superação do FPM em relação aos benefícios previdenciários decorre, em alguns casos, pela criação de municípios no Brasil. Em 2003, existiam 142 municípios sem fonte pagadora do INSS, ou seja, para receber seu benefício, o beneficiário teria que se deslocar para outra cidade e, conforme destacou o autor, isso acarreta prejuízo para a cidade de origem do beneficiário, pois este acaba fazendo suas compras em outras localidades. Em 2003, o estado recordista nessa situação era o Maranhão, com 21 municípios (9,68%), seguido por Minas Gerais, com 16 municípios (1,88%). Atualmente, apenas 30 municípios não possuem unidades pagadoras do INSS.

A pesquisa de França (2004) também apontou que, em 2003, o pagamento de benefícios previdenciários, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), correspondia a 17,17% no Piauí; 15,16% no Maranhão; 13,66% na Paraíba; 12,66% no Ceará; 11,45% em Alagoas; 11,23% no Rio Grande do Norte; 10,51% em Pernambuco; 9,44% na Bahia; 8,12% em Minas Gerais; 8,11% em Tocantins; 7,98% no Acre; 7,69% em Sergipe; 7,63% no Rio Grande do Sul; 7,25% no Rio de Janeiro; 7,00% em Santa Catarina e 6,46% em São Paulo.

Outro ponto que a pesquisa ressalta é a comparação do pagamento dos benefícios com o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), que diz que dos 100 municípios melhor situados com o IDH-M, em 92 deles o pagamento de benefícios era superior ao FPM. Já nos 100 piores o número de municípios com benefícios previdenciários em volume superior ao FPM caía para 28. Em cerca de 94 dos 100 municípios onde o IDH de renda é maior, o pagamento de benefícios é superior ao FPM, enquanto somente em 36 dos 100 municípios com pior IDH de renda o pagamento de benefícios é superior ao FPM.

O estudo feito por Caetano (2008) afirma que a Previdência seria progressiva tanto do ponto de vista funcional quanto regional. No caso funcional, tal fato seria decorrência do fato da rentabilidade das pessoas de menor rendimento superar à observada para os indivíduos de maior remuneração. Seria também progressiva do ponto de vista regional tendo em vista distribui renda dos municípios mais ricos em direção aos mais pobres (considerando apenas o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e sem considerar os Regimes Próprios, até porque não faria sentido tal análise, pois esses últimos ficam

circunscritos a cada município). Em 2006, haveria 1.971 municípios que não exibiram contribuição previdenciária alguma (a grande maioria das cidades têm pagamentos de benefícios) e apenas 148 apresentaram superávit.

O estudo feito por Caetano (2008) testou a progressividade regional do RGPS por meio de um modelo econométrico que utilizou dados municipais do Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (Simbrasil), que é resultado de uma cooperação entre a Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Caixa Econômica Federal (CEF), e informações do Ministério da Previdência Social. O modelo econométrico utilizado é apresentado abaixo:

$$\ln\left(\frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}}\right) = \alpha + \beta_1(\text{LnIdosos}) + \beta_2(\text{LnPIB}) + \beta_3\text{DummySemArrec}$$

onde:

Arrecadação / Despesa = relação entre arrecadação e despesa previdenciária do município, considerando apenas o RGPS

Idosos = é quantidade de pessoas com mais de 65 anos

PIB = Produto Interno do Município

Tendo em vista que uma maior quantidade de idosos tende a aumentar a despesa previdenciária, pode-se esperar, um sinal negativo para β_1 , pois quanto maior LnIdosos , menor deve ser a relação arrecadação / despesa. O sinal de β_2 é um indicador da forma como o RGPS redistribui a renda regionalmente, sendo que um valor positivo (negativo) indicaria que os municípios com PIB maior (menor) teriam uma maior (menor) relação arrecadação/despesa. Obviamente, um valor positivo (negativo) de β_2 indicaria progressividade (regressividade). Também foi utilizado um modelo substituindo o PIB por PIB per capita. Os resultados apontaram para valores de β_2 positivos e estatisticamente diferentes de zero. Portanto, isso mostra que quanto menor o PIB menor a relação arrecadação/despesa, ou seja, um maior nível de despesa para uma mesma arrecadação a medida que o PIB cai. Dessa forma, a conclusão é que a Previdência Social (RGPS) é um potencial instrumento de distribuição de renda das regiões mais afluentes para as mais necessitadas. Outro dado apresentado pelo estudo (Caetano 2008), que corrobora essa conclusão, é o fato da previdência distribuir renda de forma mais igualitária que a observada pela economia (PIB). Dito de outra forma, enquanto o Índice de Gini do benefício médio previdenciário é de 0,12, o do PIB per capita municipal é de 0,44 e, portanto, a distribuição do PIB per capita é quase quatro vezes mais desigual que a previdenciária.

Caetano (2008), contudo, coloca a ressalva de que o efeito positivo da Previdência sobre as desigualdades regionais seria de curto prazo e não atacaria o problema de forma estrutural ou dinâmica e que seria mais eficiente a utilização dos escassos recursos públicos de outras formas e/ou em outros setores (educação/infra-estrutura) que tivessem maior potencial para dinamizar as economias locais no longo prazo. Mesmo

admitindo a racionalidade do argumento apresentado pelo autor é importante salientar que as transferências governamentais para a população idosa podem ter, por meio das transferências no âmbito das famílias, impactos relevantes na qualidade da educação dos netos e/ou no estímulo de investimentos pelo maior dinamismo das economias locais. Nesse sentido, as transferências governamentais podem ter efeitos de longo prazo. O efeito atenuador de curto prazo nas desigualdades regionais e na pobreza é de extrema importância social, sem gerar, necessariamente, a perpetuação da pobreza local e uma suposta dependência das transferências previdenciárias.

2.3.3- Arrecadação e Despesas da Previdência Social por Décimo de PIB per capita dos Municípios

Uma primeira análise não tradicional consiste em fazer uma avaliação da arrecadação e despesas da Previdência Social, por décimo de municípios ordenados pelo PIB per capita, sendo que o primeiro engloba aqueles com PIB per capita mais baixo e, obviamente, de forma inversa, o último décimo agrega aqueles com o PIB per capita mais elevado²⁵. Cabe esclarecer que foram considerados apenas as receitas tradicionalmente incluídas na Previdência Social e, portanto, não há igualdade entre receitas e despesas, mas ao contrário, as últimas superam as primeiras, bem como parte da receita/despesa teve sua vinculação com algum município ignorada²⁶.

Como mostrado pela tabela 1 abaixo, em todos os décimos, exceto aquele dos municípios de PIB per capita mais elevado, prevaleceu um montante de pagamentos de benefícios superior às receitas. No décimo de PIB per capita mais elevado, ao contrário, o valor arrecado foi superior ao montante de gastos com pagamento de benefícios, denotando um primeiro aspecto redistributivo da Previdência Social. Os dados utilizados foram de 2006, tendo em vista que ser o ano mais recente com informações disponíveis para o PIB das cidades (utilizando os dados do IBGE).

Ademais, o caráter da Previdência Social como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres fica claro quando se faz a comparação do valor líquido dos benefícios (despesas – receitas) com o valor do PIB desses municípios. Enquanto no décimo dos municípios mais ricos, há um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões ou 1,1% do PIB dessas municipalidades, no décimo dos mais pobres, há um excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios. Claramente, como pode ser visto pelos dados da tabela 1 e do gráfico 1, há uma relação inversamente proporcional entre PIB per capita do município e relação pagamento de benefícios líquidos (descontado a

25 A regra geral é que cada decil tenha 556 municípios. Contudo, tendo em vista a existência de 5.564 municípios, restariam 4. Como forma de ajuste esses 4 municípios adicionais foram incluídos, de forma arbitrária, no 2º, 4º, 6º e 8º decil. Tal fato, altera de forma muito pouco significativa os resultados obtidos.

26 Do lado da receita, portanto, foram consideradas apenas as tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, bem como parte da receita/despesa teve sua vinculação com qualquer município ignorada. No pagamento de benefícios também foi considerado o BPC/LOAS. Foram considerados o valor dos benefícios emitidos, cujos valores não são exatamente iguais ao do Fluxo de Caixa do INSS.

arrecadação) / PIB. A análise de correlação entre essas duas variáveis foi estimada em – 0,265 e se mostrou significativa a 1%.

Tabela 1
Arrecadação* e Pagamento Benefícios da Previdência Social**
por Décimos de Municípios Ordenados por PIB per capita
Valores em R\$ correntes Milhões – 2006

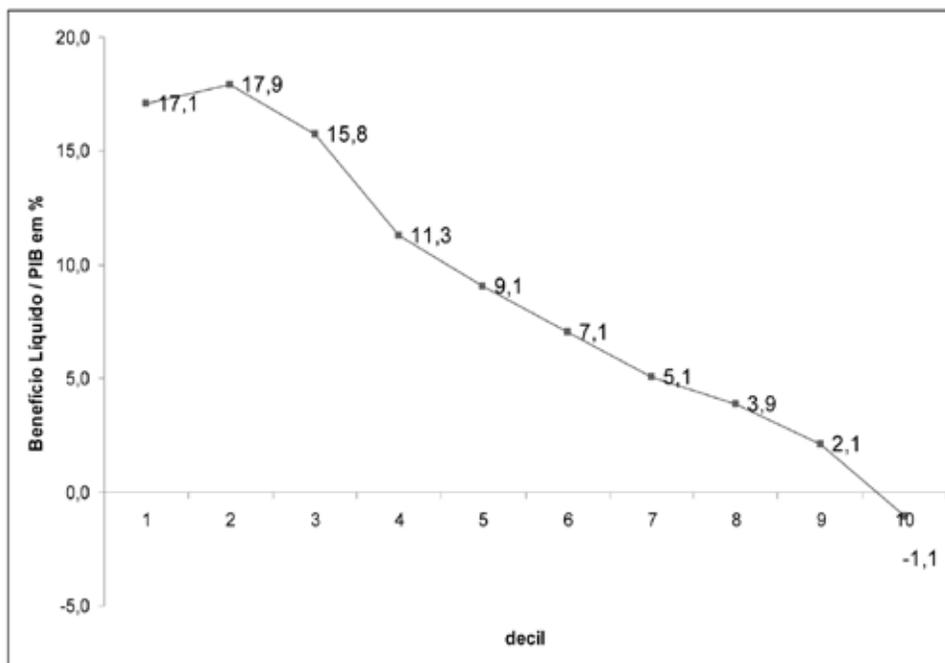
Décimo por PIB per capita	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	(3) = (2) – (1)	PIB total (4)	(3) / (4) em %
1	261	3.871	3.610	21.139	17,1
2	424	5.144	4.720	26.337	17,9
3	700	6.152	5.452	34.571	15,8
4	1.004	6.148	5.144	45.542	11,3
5	1.821	9.206	7.385	81.549	9,1
6	2.568	9.435	6.867	97.293	7,1
7	5.925	12.810	6.884	135.335	5,1
8	7.026	14.047	7.021	182.175	3,9
9	17.931	24.791	6.860	327.539	2,1
10	81.861	66.803	-15.058	1.418.317	-1,1

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

Gráfico 1
Relação (Benefícios – Arrecadação)/PIB em %



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

** Inclui pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada - Lei Orgânica de Assistência Social - BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

2.3.4- Arrecadação e Despesas da Previdência Social por Tamanho da População dos Municípios

Outra dimensão que pode ser analisada é a arrecadação e despesa da Previdência Social por tamanho do município ou população. Como pode ser visto pela tabela 2, apenas na faixa de municípios com mais de 100 mil habitantes, há um volume de arrecadação superior ao de benefícios, em R\$ 3,4 bilhões, o que corresponde a 0,2% do PIB dessas cidades. Nas demais, o volume de despesas com pagamento de benefícios é superior à arrecadação (apenas aquelas fontes tradicionalmente consideradas, sem considerar as utilizadas para cobrir a necessidade de financiamento).

O maior impacto, considerado a relação benefícios líquidos / PIB, se dá para aqueles municípios com mais de 10 mil e até 20 mil habitantes, onde o pagamento de benefícios superou as despesas em cerca de R\$ 8,7 bilhões, que representou 6,9% do PIB dessas

idades. Os dados da tabela 2 também deixam clara a importância da Previdência Social em redistribuir renda das cidades com mais de 100 mil habitantes para aquelas com até 100 mil habitantes, onde os benefícios líquidos, descontada a arrecadação, totalizaram R\$ 42,3 bilhões (5,9% do PIB desses municípios).

Tabela 2
Arrecadação* e Pagamento de Benefícios**
por Tamanho da População
Valores em R\$ correntes Milhões – 2006

Tamanho do Município (número habitantes)***	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	Benefícios Líquidos (3) = (2) – (1)	PIB (4)	(3) / (4) Em %
Até 5 mil	263	2.152	1.889	37.690	5,0
> 5 mil e até 10 mil	1.056	5.326	4.270	71.276	6,0
> 10 mil e até 20 mil	3.075	11.758	8.682	126.368	6,9
> 20 mil e até 50 mil	6.646	22.753	16.108	256.862	6,3
> 50 mil e até 100 mil	6.750	18.077	11.327	223.281	5,1
>100mil	101.731	98.341	-3.389	1.654.319	-0,2
Subtotal até 100 mil	17.790	60.066	42.276	715.478	5,9

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS;

*** estimado pela divisão do PIB pelo PIB per capita da publicação do IBGE do PIB dos municípios em 2006.

A análise de correlação entre população do município e a relação (benefício líquido / PIB) se mostrou significativa a 1%, mas com um coeficiente baixo (– 0,056) e inferior ao verificado com o PIB per capita (– 0,265). Tal fato denota que, embora se possa argumentar que, quanto menor a cidade maior tende a ser a relação (benefício líquido / PIB), na realidade, a referida relação é mais negativamente correlacionada com o PIB per capita. Portanto, do ponto de vista estatístico, é mais correto dizer que um município com baixo PIB per capita tende a ter uma elevada relação (benefício líquido / PIB) do que um município com pouca população tende a ter essa referida relação elevada. Dado esse resultado, a

Previdência Social²⁷ distribui mais renda entre cidades com alto PIB per capita para aquelas com baixo PIB per capita, do que de grandes cidades para pequenos municípios (em termos de população), embora esse último efeito também exista (de cidades com mais de 100 mil habitantes para aquelas com uma população até 100 mil habitantes).

2.3.5- Arrecadação e Despesas da Previdência Social por Capitais x Demais Cidades e Regiões Metropolitanas x Não Metropolitanas

Uma análise possível da redistribuição de renda entre municípios gerada pela Previdência Social é comparando a arrecadação e despesa das capitais das UFs e DF x demais cidades e das regiões metropolitanas x não metropolitanas.

Fazendo o primeiro exercício, que compara a situação das capitais das 27 Unidades da Federação e o Distrito Federal em relação às demais cidades é possível notar que há uma redistribuição de renda das primeiras cidades para as últimas. Como pode ser visto pela tabela 3, nas capitais e DF a arrecadação supera o pagamento de benefícios em R\$ 23,5 bilhões, que representou, em 2006, 1,5% do PIB dessas cidades. Já nas demais cidades do país, o pagamento de benefícios supera a arrecadação em R\$ 62,4 bilhões, que representou, em 2006, uma injeção de 7,7% do PIB dessas cidades.

Tabela 3
Arrecadação* e Pagamento de Benefícios**
Capitais das UFs x Demais Cidades - Valores em R\$ correntes Milhões – 2006

Capitais das UFs x Demais Cidades	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	Benefícios Líquidos (3) = (2) – (1)	PIB (4)	(3) / (4) Em %
Capitais das UFs e DF	70.785	47.251	-23.533	1.554.214	-1,5
Demais Cidades	48.736	111.157	62.420	815.582	7,7

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

Também é importante avaliar a arrecadação e a despesa comparando as regiões metropolitanas e as não metropolitanas. De forma a simplificar a análise, de forma arbitrária, foram consideradas apenas as cinco principais regiões metropolitanas do país: Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, totalizando 150 municípios. Feito essas considerações, como pode ser visto pela tabela 4, enquanto nas cinco regiões metropolitanas citadas, a arrecadação supera o pagamento de

²⁷ Inclui pagamento do BPC/LOAS.

benefícios em R\$ 12,1 bilhões, que corresponde a 1,4% do PIB dessas cidades, nos demais municípios do país, os pagamentos superam a arrecadação em cerca de R\$ 51 bilhões, que representa 3,3% do PIB dessas municipalidades. Portanto, pode-se afirmar que a Previdência Social promove uma redistribuição de renda das principais regiões metropolitanas do país para as demais cidades.

Tabela 4
Arrecadação* e Pagamento de Benefícios**
Cinco Regiões Metropolitanas x Demais Cidades
Valores em R\$ correntes Milhões – 2006

Capitais das UFs x Demais Cidades	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	Benefícios Líquidos (3) = (2) – (1)	PIB (4)	(3) / (4) Em %
Regiões Metropolitanas de BH, Curitiba, Porto Alegre, RJ e SP	62.017	49.943	-12.074	839.885	-1,4
Demais cidades	57.504	108.465	50.961	1.529.912	3,3

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

2.3.6- Comparações do Perfil de Municípios de acordo com relação entre Arrecadação e Despesa

De um total de 5.564 municípios existentes no Brasil, em 2006, apenas 159 (2,9% do total) tinham um volume de arrecadação tradicionalmente vinculada a Previdência superior ao pagamento de benefícios. Portanto, havia transferência de renda desses 159 municípios para os demais 5.405²⁸. O estado que contava com maior número de municípios com “superávit” era São Paulo, com um total de 41 cidades (25,8% do total de 159), seguido do Mato Grosso (20 cidades), Minas Gerais (13), Goiás (12), Paraná (10), Mato Grosso do Sul (10), Rio Grande do Sul (9), Santa Catarina (9), Rio de Janeiro e Bahia (6 cada um). Os municípios com maior excesso de arrecadação em relação ao valor dos benefícios emitidos eram, por ordem de grandeza (do maior superávit para o menor): São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Campinas, Barueri, Joinville, Goiânia, Manaus, Caarapó (MS), Vitória, Osasco, Florianópolis, Macaé, Cuiabá, Palmas e Camaçari. Claramente, há predomínio de grandes cidades e/ou com grande parque produtivo.

²⁸ Para 114 municípios o saldo de arrecadação – benefícios era igual a zero, pois ambos eram zero.

É possível comparar o perfil dos municípios com excesso de arrecadação x valor dos benefícios emitidos com aqueles onde prevalece a situação inversa, de forma a definir qual o município está transferindo recursos e qual está recebendo recursos por conta da Previdência Social. Como pode ser visto pela tabela 5, enquanto as cidades com superávit apresentavam um PIB per capita de R\$ 22 mil, em 2006, nesse mesmo ano, as cidades com pagamento de benefícios acima da arrecadação tinham, para esse mesmo indicador, um valor de cerca de R\$ 10 mil (primeiro era 125% superior a esse último). Tal resultado reforça o diagnóstico de transferência de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres por meio da Previdência Social. Em termos de média da população, também se pode notar que, enquanto aqueles com superávit tinham em média 256 mil habitantes, as cidades com “déficit” tinham em média 27 mil habitantes.

Tabela 5
Perfil Comparativos entre Municípios com Excesso de Arrecadação em Relação Valor dos Benefícios Emitidos x Situação Inversa 2006

Situação	PIB Per Capita em R\$	Média de População
Excesso de Arrecadação em relação Pagamento de Benefícios	22.437	255.834
Excesso de Pagamento de Benefícios em relação a Arrecadação***	9.974	27.029

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS;

*** inclusive 114 municípios onde arrecadação e benefícios são iguais a zero.

2.3.7- Arrecadação e Despesas da Previdência Social por Unidade da Federação e Região

Também é possível fazer uma análise da arrecadação e do pagamento de benefícios por Unidade da Federação e por Região. Como pode ser visto pela tabela 6, nota-se que há uma redistribuição de renda dos estados do Amazonas, Roraima, DF e São Paulo para as demais unidades da Federação (embora nesse resultado não estão considerados todas as receitas que financiaram o pagamento integral dos benefícios, apenas aquelas tradicionalmente vinculadas a Previdência e isso afeta o resultado). Em termos regionais, há redistribuição de renda da região Centro-Oeste para as demais, em especial, por conta do resultado do DF. Na região Sudeste, em princípio não ocorre redistribuição porque há excesso do valor dos benefícios emitidos em relação a arrecadação dos estados do ES, MG e RJ superior ao superávit apresentado pelo estado de SP, sendo que tal resultado foi obtido sem considerar o total das receitas.

Em termos regionais, a maior relação valor dos benefícios emitidos / PIB, para o ano de 2006, se observou para a Região Nordeste (10,54% do PIB da região), com UFs onde tal valor chegou a valores ainda maiores (13,96% do PIB para o Piauí, 13,13% para a Paraíba, 10,99% Ceará, 10,89% Pernambuco e 10,83% para o Maranhão). Depois vieram as Regiões Sul (7,17% do PIB), Sudeste (6,34%), Norte (4,67%) e, o menor nível, para a região Centro-Oeste (3,39% do PIB).

Em termos de arrecadação o maior nível, em relação ao PIB, foi observado para a região Sudeste (5,71% do PIB) e o menor para a Norte (3,20% do PIB), sendo que foram apenas consideradas as receitas mais tradicionalmente vinculadas a Previdência.

Em termos de benefícios líquidos (pagamento de benefícios – arrecadação) em % do PIB, a maior relação se deu para a Região Nordeste (7,04%) e a menor para a Sudeste (0,63%) e Centro-Oeste (- 1,13%), sendo que esse último caso se explica principalmente pela relação no DF (- 6,97% do PIB).

Tabela 6
Arrecadação e Valor dos Benefícios Emitidos por UF e Região 2006
Valores em R\$ milhões correntes ou nominais ou em %

Unidade da Federação	Arrecadação em R\$ milhões (a)	Benefícios em R\$ milhões (b)	(c)= (b) – (a) em R\$ milhões	PIB em R\$ milhões (d)	(a) / (d) em %	(b) / (d) em %	(c) / (d) em %
ACRE	185,6	291,4	105,7	4.834,8	3,84	6,03	2,19
ALAGOAS	559,7	1.644,0	1.084,3	15.753,4	3,55	10,44	6,88
AMAPÁ	126,6	151,6	25,0	5.260,1	2,41	2,88	0,48
AMAZONAS	1.195,1	1.074,3	-120,8	39.166,3	3,05	2,74	-0,31
BAHIA	3.343,9	9.268,2	5.924,3	96.558,9	3,46	9,60	6,14
CEARA	1.805,1	5.090,2	3.285,1	46.309,9	3,90	10,99	7,09
DISTRITO FEDERAL	5.285,8	1.606,6	-3.679,2	89.630,1	10,01	3,04	-6,97
ESPIRITO SANTO	1.935,9	2.709,8	774,0	52.781,9	3,39	4,75	1,36
GOIÁS	2.163,3	2.904,3	741,0	57.090,9	3,79	5,09	1,30
MARANHÃO	628,2	3.099,5	2.471,3	28.621,4	2,20	10,83	8,63
MATO GROSSO	1.041,7	1.221,0	179,2	35.284,5	2,95	3,46	0,51
MATO GROSSO DO SUL	839,9	1.274,0	434,2	24.355,4	3,45	5,23	1,78
MINAS GERAIS	9.636,3	17.118,6	7.482,3	214.813,5	4,49	7,97	3,48
PARÁ	1.456,1	2.816,3	1.360,2	44.375,8	3,28	6,35	3,07
PARAÍBA	638,5	2.620,2	1.981,8	19.953,5	3,20	13,13	9,93
PARANÁ	6.386,9	8.532,0	2.145,1	136.680,8	4,67	6,24	1,57
PERNAMBUCO	2.113,0	6.044,1	3.931,1	55.504,9	3,81	10,89	7,08
PIAUI	429,9	1.785,7	1.355,8	12.790,4	3,36	13,96	10,60
RIO DE JANEIRO	14.049,9	18.598,7	4.548,8	275.362,7	5,10	6,75	1,65
RIO GRANDE DO NORTE	798,7	2.090,5	1.291,8	20.556,7	3,89	10,17	6,28

RIO GRANDE DO SUL	7.572,5	12.972,1	5.399,5	156.882,6	4,83	8,27	3,44
RONDONIA	395,6	626,6	231,0	13.110,1	3,02	4,78	1,76
RORAIMA	149,5	104,1	-45,4	3.660,2	4,08	2,85	-1,24
SANTA CATARINA	4.716,9	6.242,9	1.526,0	93.173,5	5,06	6,70	1,64
SÃO PAULO	51.154,6	46.817,8	-4.336,8	802.551,7	6,37	5,83	-0,54
SERGIPE	584,7	1.161,1	576,4	15.125,9	3,87	7,68	3,81
TOCANTINS	327,0	542,1	215,1	9.606,7	3,40	5,64	2,24
Unidade da Federação	Arrecadação em R\$ milhões (a)	Benefícios em R\$ milhões (b)	(c)= (b) – (a) em R\$ milhões	PIB em R\$ milhões (d)	(a) / (d) em %	(b) / (d) em %	(c) / (d) em %
NORTE	3.835,5	5.606,4	1.770,9	120.013,9	3,20	4,67	1,48
NORDESTE	10.901,8	32.803,6	21.901,8	311.175,0	3,50	10,54	7,04
CENTRO-OESTE	9.330,7	7.005,8	-2.324,8	206.360,9	4,52	3,39	-1,13
SUL	18.676,3	27.746,9	9.070,7	386.737,0	4,83	7,17	2,35
SUDESTE	76.776,7	85.245,0	8.468,3	1.345.509,8	5,71	6,34	0,63
TOTAL*	130.448,6	158.407,8	27.959,2	2.369.796,5	5,50	6,68	1,18

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE; * inclui arrecadação com vinculação municipal/estadual ignorada.

2.3.8- Os Benefícios da Previdência Social e o Fundo de Participação dos Municípios

A Previdência Social tem se consolidado como a maior distribuidora de renda do País, fechando o ano de 2008 com cerca de 26 milhões de benefícios, com valor em torno de R\$ 190,0 bilhões e com presença em todo território nacional. Segundo Ansiliero e Costanzi (2008), a partir de estimativas feitas com os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2007) e considerando uma linha de pobreza de renda familiar per capita de ½ salário mínimo, os benefícios pagos pela Previdência Social retiram cerca de 22,2 milhões de pessoas da linha de pobreza e tem uma forte presença nas áreas rurais.

O volume de recursos mensalmente pagos pela Previdência Social e conseqüentemente injetado na economia dos municípios é expressivo e representa, principalmente para aqueles menores e mais pobres, a garantia da movimentação da economia.

A fim de conhecer o quão expressivo é esse volume de recursos para os municípios é importante estabelecer sua comparação com alguma fonte de recurso igualmente importante do orçamento municipal. Nesse caso a comparação se dá com o Fundo de Participação dos Municípios - FPM que é, para muitos pequenos municípios, sua principal fonte de receitas.

A Constituição Federal estabelece uma série de transferências de recursos próprios da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios com o intuito de amenizar as desigualdades regionais. Uma das transferências é a do FPM e se trata de uma parcela do valor arrecadado a partir do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O Tesouro Nacional efetua as transferências desses recursos nos prazos legalmente estabelecidos e a distribuição é feita de acordo com o número de habitantes (para cada faixa

populacional, um coeficiente é estabelecido).

Em 2006 e 2008, os benefícios pagos pela Previdência Social superaram os repasses do FPM em mais de 60% dos municípios brasileiros e por região esse percentual chega ao patamar de 70% nas regiões Sul e Sudeste, conforme tabela 7.

Tabela 7
Municípios por Região Brasileira em que o pagamento de benefícios supera o FPM em 2006 e 2008

Região	Total de Municípios	Municípios em que os benefícios superam o FPM				2008/2006
		2006		2008		
		Quantidade	%	Quantidade	%	
Norte	449	186	41,4	181	40,3	-2,7
Nordeste	1.793	1.098	61,2	1.036	57,8	-5,6
Centro-Oeste	466	247	53,0	239	51,3	-3,2
Sudeste	1.668	1.211	72,6	1.166	69,9	-3,7
Sul	1.188	863	72,6	827	69,6	-4,2
Total	5.564	3.605	64,8	3.449	62,0	-4,3

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE

Ao se comparar a evolução desses municípios entre 2006 e 2008 percebe-se uma queda de 4,3%, saindo de 3.605 para 3.449, fato não verificado em comparações anteriores²⁹. Isso pode ser explicado pelo bom desempenho da economia em 2008, que se refletiu em sucessivos recordes de arrecadação federal e conseqüentemente no aumento do FPM e, por outro lado, a um maior controle das despesas com pagamento de benefícios em função de medidas de gestão³⁰ adotadas pelo Ministério da Previdência Social, o que resultou em 2008 em um crescimento percentual para as despesas inferior ao da arrecadação de contribuições previdenciárias.

Ao se comparar os valores de FPM e de pagamento de benefícios entre 2006 e 2008 é possível visualizar um crescimento percentual de mais que o dobro da transferência de FPM em relação ao pagamento de benefícios, tabela 8. Essa comparação deixa ainda mais clara a importância da Previdência Social para os municípios, tendo em vista o maior volume dos benefícios em relação ao FPM.

29 Ver Álvaro Sólón de França, “Previdência Social e a Economia dos Municípios”, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – ANFIP, Brasília 2004.

30 Entre as medidas de gestão pode-se destacar a Cobertura Previdenciária Estimada – COPES e o Censo Previdenciário. A COPES é um procedimento administrativo adotado pelo INSS que permitiu a pré-definição de datas de alta para os segurados com incapacidade temporária para o trabalho e estabeleceu duração máxima de dois anos para o auxílio-doença, período após o qual o benefício deve ser cessado ou convertido em aposentadoria por invalidez. O Censo Previdenciário realizado entre outubro de 2005 e outubro de 2007 teve como objetivo atualizar os dados cadastrais de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e, como consequência, eliminar pagamentos indevidos de benefícios.

O FPM depende do crescimento da arrecadação federal e foi positivamente influenciada pelo bom momento da economia em 2008, mas deve enfrentar em 2009 uma desaceleração em função da crise econômica mundial. Já o volume de recursos transferidos aos municípios pela Previdência Social apresenta uma estabilidade maior em função da sua própria natureza e ainda conta, para mais de 60% dos benefícios, com uma política de valorização do salário mínimo que lhes garante aumento real. Nesse sentido, o pagamento de benefícios previdenciários terá um importante papel anticíclico para os municípios brasileiros, em 2009³¹.

Tabela 8
Transferência de FPM e Pagamento de Benefícios em 2006 e 2008
em R\$ milhões Nominais³²

ITEM	2006	2008	Variação de 2006 para 2008 em %
FPM	29.503	42.302	43,4
Benefícios*	158.408	190.975	20,6

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE; * Inclui BPC/LOAS, valor dos benefícios emitidos e não totalmente similar ao fluxo de caixa do INSS.

Uma comparação entre os valores de transferência de FPM e Pagamento de benefícios por região mostra que o forte crescimento do FPM entre 2006 e 2008 se distribui em patamares aproximados para todas as regiões, com um destaque interessante para a região Norte que apresenta a maior taxa de crescimento para os benefícios e a menor para as transferências de FPM, contra a Região Sudeste na qual se verifica o menor crescimento dos benefícios (Tabela 9). O maior crescimento do FPM, entre 2006 e 2008, ocorreu para a região Nordeste.

31 Não foram feitas considerações ou simulações com base em um modelo de equilíbrio geral e considerando todas as receitas utilizadas para pagamento de benefícios, mas, como colocado anteriormente, apenas aquelas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social.

32 No caso do pagamento de benefícios trata-se do valor dos emitidos e para os quais foi possível vincular algum município (excluído os ignorados) e cujo valor/conceito não é totalmente similar ao do fluxo de caixa do RGPS. Inclui BPC/LOAS.

Tabela 9
Transferência de FPM e Pagamento de Benefícios em 2006 e 2008 por Região e
Estados em R\$ milhões Nominais³³

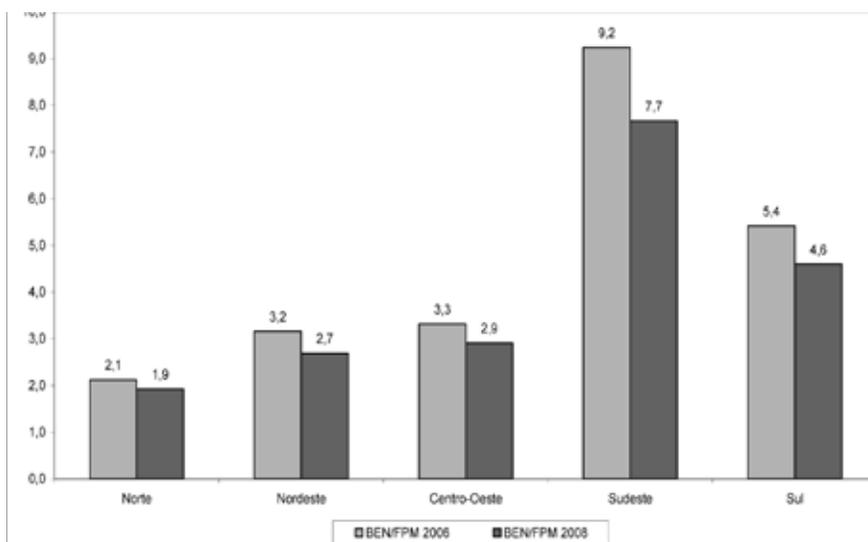
Região/UF		Benefícios		FPM		%		Relação entre benefícios e FPM	
		2006	2008	2006	2008	(B)/	(D)/	2006	2008
		(A)	(B)	(C)	(D)	(A)	(C)	(A)/	(B)/
Norte	AC	291,36	367,37	164,14	222,17	26,1	35,4	1,8	1,7
	AM	1.074,27	1.337,84	414,40	623,17	24,5	50,4	2,6	2,1
	AP	151,61	195,07	113,16	162,92	28,7	44,0	1,3	1,2
	PA	2.816,27	3.514,93	1.070,36	1.525,62	24,8	42,5	2,6	2,3
	RO	626,60	841,92	267,89	370,84	34,4	38,4	2,3	2,3
	RR	104,14	149,79	154,75	145,34	43,8	-6,1	0,7	1,0
	TO	542,15	695,34	457,39	640,51	28,3	40,0	1,2	1,1
	Total	5.606,41	7.102,25	2.642,09	3.690,57	26,7	39,7	2,1	1,9
Nordeste	AL	1.643,97	2.165,30	701,31	1.005,93	31,7	43,4	2,3	2,2
	BA	9.268,16	11.311,59	2.634,41	3.848,65	22,0	46,1	3,5	2,9
	CE	5.090,19	6.317,69	1.541,92	2.209,34	24,1	43,3	3,3	2,9
	MA	3.099,55	3.938,73	1.215,95	1.765,77	27,1	45,2	2,5	2,2
	PB	2.620,21	3.161,19	950,09	1.362,60	20,6	43,4	2,8	2,3
	PE	6.044,10	7.409,34	1.437,33	2.121,00	22,6	47,6	4,2	3,5
	PI	1.785,69	2.252,68	757,09	1.052,78	26,2	39,1	2,4	2,1
	RN	2.090,53	2.515,30	732,33	1.067,22	20,3	45,7	2,9	2,4
	SE	1.161,14	1.450,88	417,78	630,85	25,0	51,0	2,8	2,3
Total	32.803,55	40.522,68	10.388,22	15.064,14	23,5	45,0	3,2	2,7	
Centro-Oeste	DF	1.606,57	1.978,73	62,19	70,03	23,2	12,6	25,8	28,3
	GO	2.904,26	3.657,87	1.068,46	1.535,76	25,9	43,7	2,7	2,4
	MS	1.274,02	1.610,30	436,81	643,86	26,4	47,4	2,9	2,5
	MT	1.220,97	1.554,30	546,42	772,76	27,3	41,4	2,2	2,0
	Total	7.005,82	8.801,20	2.113,88	3.022,40	25,6	43,0	3,3	2,9
Sudeste	ES	2.709,84	3.334,66	526,06	729,62	23,1	38,7	5,2	4,6
	MG	17.118,65	20.622,05	3.878,70	5.554,64	20,5	43,2	4,4	3,7
	RJ	18.598,70	21.560,04	866,38	1.251,77	15,9	44,5	21,5	17,2
	SP	46.817,83	55.073,79	3.957,92	5.590,94	17,6	41,3	11,8	9,9
	Total	85.245,01	100.590,54	9.229,05	13.126,97	18,0	42,2	9,2	7,7
Sul	PR	8.532,00	10.563,76	2.005,51	2.869,30	23,8	43,1	4,3	3,7
	RS	12.972,06	15.603,91	1.971,08	2.873,19	20,3	45,8	6,6	5,4
	SC	6.242,87	7.790,29	1.145,35	1.644,38	24,8	43,6	5,5	4,7
	Total	27.746,94	33.957,96	5.121,94	7.386,87	22,4	44,2	5,4	4,6

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE; * Inclui BPC/LOAS, valor dos benefícios emitidos e não totalmente similar ao fluxo de caixa do INSS

33 No caso do pagamento de benefícios trata-se do valor dos emitidos e para os quais foi possível vincular algum município (excluído os ignorados) e cujo valor/conceito não é totalmente similar ao do fluxo de caixa do RGPS. Inclui BPC/LOAS.

A relação entre pagamento benefícios e transferência de FPM, mesmo com a alta elevação do FPM provocado pelo bom momento vivido pela economia em 2008, mantém-se, na comparação com 2006, praticamente estável para a Região Norte e Nordeste, com ligeira queda de 2,1 para 1,9 e 3,2 para 2,7, respectivamente. Já na Região Sudeste e Sul essa relação passa, respectivamente, de 9,2 para 7,7 e 5,4 para 4,6 (Gráfico 2).

Gráfico 2
Relação entre Benefícios Pagos e Transferência de FPM por Região em 2006 e 2008



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE

Outro aspecto diz respeito à caracterização dos municípios onde os benefícios superam as transferências do FPM. Como pode ser visto pela tabela 10, em 2006, os 3.605 municípios para os quais o pagamento de benefícios da Previdência superava o FPM receberam, em média, R\$ 43,3 milhões do INSS contra R\$ 6,5 milhões do FPM (diferença de R\$ 36,7 milhões). Essas cidades tinham em média uma população de cerca de 48 mil habitantes e agregavam 172,2 milhões de pessoas (92,2% da população total do país).

Em 2008, para os 3.449 municípios para os quais o pagamento de benefícios superava o FPM, a média de recebimentos do INSS foi de R\$ 54,3 milhões contra R\$ 9,7 milhões do FPM (diferença de R\$ 44,6 milhões).

Tabela 10
Caracterização dos Municípios onde Valor do Pagamento dos Benefícios Supera o FPM 2006 e 2008

ITEM	2006	
	Média dos 3.605 municípios	Total dos 3.605 municípios
Benefícios em R\$ milhões	43,3	156.000
FPM em R\$ milhões	6,5	23.544
Benefícios menos FPM em R\$ milhões	36,7	132.457
População	47.775	172.228.593
PIB em R\$ milhões	633,0	2.282.054
PIB per capita em R\$ mil	13.250	----
ITEM	2008	
	Média dos 3.449 municípios	Total dos 3.449 municípios
Benefícios em R\$ milhões	54,3	187.293
FPM em R\$ milhões	9,7	33.420
Benefícios menos FPM em R\$ milhões	44,6	153.874

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MPS e do IBGE

2.3.9- Considerações Finais

O presente estudo demonstrou, com clareza, que a Previdência Social tem uma grande importância social no país. Além do seu papel tradicional de garantir proteção social aos idosos e aos trabalhadores que perdem temporariamente ou de forma permanente a sua capacidade de auto-sustento, também serve como mecanismo de distribuição regional de renda, contribuindo para a redução das desigualdades regionais existentes no país. Mais especificamente, como foi mostrado, a Previdência Social, por meio da sua arrecadação e do pagamento de benefícios, transfere recursos dos municípios mais ricos do país para os mais pobres. Ademais, os pagamentos de benefícios são cerca de quatro vezes menos desiguais que a distribuição do PIB.

Também foi mostrado que a Previdência Social tem grande importância na movimentação das economias locais das pequenas municipalidades, sendo que para cerca de 2/3 dos municípios brasileiros recebem mais recursos da Previdência Social do que do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Além disso, os benefícios previdenciários representaram, em 2006, 10,54% e 7,17% do PIB das regiões, respectivamente, Nordeste e Sul. Os benefícios líquidos (benefícios – arrecadação), também em 2006, representaram 7% do PIB da região Nordeste.

Todos esses dados apresentados mostram, com clareza, a importância da Previdência Social como mecanismo de distribuição regional de renda e de redução das desigualdades regionais, na medida em que transfere recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres. Tal diagnóstico é importante em um contexto onde a mídia e pesquisadores enfatizam apenas os custos e aspectos fiscais da Previdência, “esquecendo” a grande importância social dessa política pública.

2.4 – OS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS DO PROJETO DE LEI QUE ELIMINA O FATOR PREVIDENCIÁRIO *(Luis Henrique Paiva, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários). Elaborada em abril de 2008.*

A questão do reajuste dos benefícios previdenciários com valor superior ao piso previdenciário tem gerado um debate acalorado entre aqueles interessados em temas previdenciários. As entidades de defesa dos aposentados frequentemente se manifestam em defesa da extensão do reajuste dado ao salário mínimo para os demais benefícios. Natural, portanto, que demandas como essas fossem reverberadas no Congresso Nacional, onde encontraram acolhida em diversas iniciativas de Deputados e Senadores.

Na mesma direção, tem-se frequentemente protestado contra o papel que o chamado “fator previdenciário” tem cumprido na “diminuição” dos benefícios daqueles que solicitam aposentadoria por tempo de contribuição – ATC. Assim, no Senado Federal foi apresentado projeto de lei que altera a forma de cálculo dos benefícios, eliminando o fator previdenciário. Além de abolir o fator previdenciário, esta proposta também elimina a fórmula de cálculo do valor do benefício criada na Lei 9.876/99, na qual se estabelecia que o salário-de-benefício usado para determinar o valor inicial de uma aposentadoria corresponde à média dos 80% melhores meses de contribuição de julho de 1994 até a data da aposentadoria, e restabelece a fórmula existente antes de 1999, quando o benefício de aposentadoria correspondia à média dos últimos 36 salários-de-contribuição apurados em período não superior a 48 meses.

Com isso, argumentam os defensores de tais projetos, parte importante dos beneficiários da Previdência Social terá seu poder de compra recuperado e que todos aqueles que recorrem à ATC não sofrerão mais a “injustiça” da aplicação do fator previdenciário.

Esta Nota Técnica não tem como objetivo a avaliação dos critérios de reajuste dos benefícios previdenciários (ou a demonstração de como o princípio constitucional da manutenção do poder de compra dos benefícios acima do piso tem sido plenamente preservado). Tal objetivo foi cumprido pela Nota Técnica nº 026/08 - MPS/SPS/CGEP (cf. seção 2.9 deste capítulo). Também não pretende mensurar o impacto fiscal das medidas em questão – objetivo que será cumprido por Nota Técnica específica da Coordenação Geral de Estatística e Atuária da Secretaria de Políticas de Previdência Social.

Trata-se, antes, de verificar qual o tamanho do público atingido por tais mudanças e onde esse público se localiza na distribuição de renda brasileira. O objetivo, portanto, é avaliar a natureza distributiva das medidas em questão.

Para avaliar se estamos falando realmente de beneficiar a população mais pobre, conforme argumentos favoráveis às iniciativas parlamentares em questão, faremos também uma breve análise sobre onde se encontram os beneficiários da Previdência Social na escala da distribuição de renda brasileira. Estudos dessa natureza frequentemente dividem a população a ser analisada em frações iguais (por exemplo, quintos – frações de 20%; décimos – frações de 10%; centésimos – frações de 1%), que são ordenados dos mais pobres aos mais ricos, em ordem ascendente.

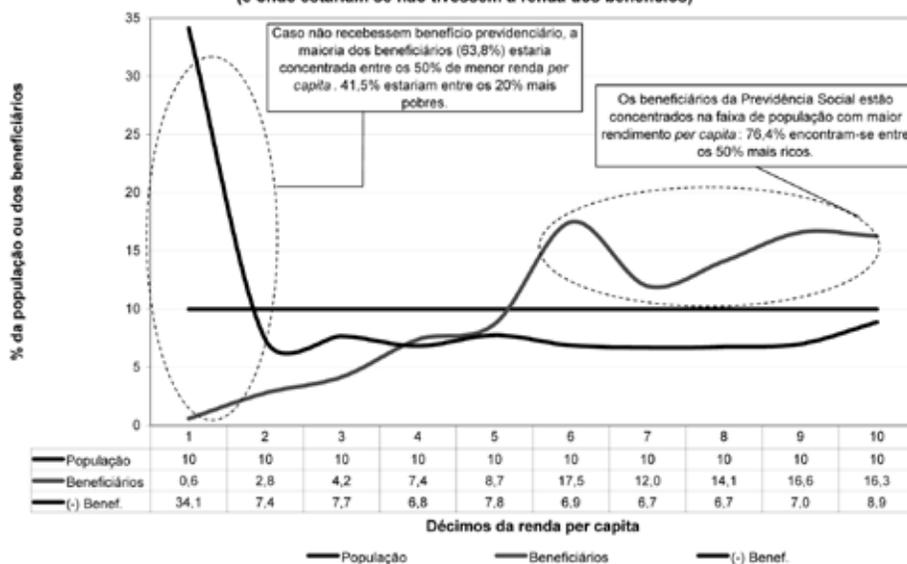
Verificaremos a seguir, com base nos dados da PNAD/IBGE-2006, em que faixas de renda estão inseridos os grupos-alvo das iniciativas parlamentares aqui avaliadas no que se refere à extensão do índice de reajuste do salário mínimo a todos os benefícios e à abolição do fator previdenciário. Por fim, avaliaremos, também usando dados da PNAD/IBGE-2006, quem são os beneficiários de uma alteração da regra básica de cálculo do salário-de-benefício, restringindo a média de julho de 94 em diante para a média dos últimos 36 salários-de-contribuição.

2.4.1. Onde está o público que recebe benefícios no valor de 1 salário mínimo e aquele que recebe benefícios de maior valor?

Os benefícios emitidos mensalmente pelo INSS somaram, em fevereiro de 2008, 25,2 milhões, dos quais 3,1 milhões são assistenciais, 7,5 milhões são voltados para a clientela rural e 14,6 milhões endereçados à clientela urbana da Previdência Social. Cerca de dois terços desses benefícios (ou, mais precisamente, 67,9%) têm valor de até 1 salário mínimo – entre eles, praticamente a totalidade dos benefícios assistenciais (99,5%) e dos benefícios rurais (99,2%), além de 45,1% dos benefícios urbanos.

Os benefícios previdenciários fazem com que seus beneficiários se concentrem majoritariamente (76,4%) nos cinco últimos décimos da distribuição de renda per capita brasileira (ou, em outras palavras, entre os 50% de maior renda per capita). Por outro lado, não fossem os valores repassados aos benefícios, a grande maioria dos beneficiários (63,8%) estaria entre os 50% de menor renda per capita (cf. Gráfico 1). Comprova-se, desta forma, o forte efeito das transferências previdenciárias sobre a posição social dos seus beneficiários. Por outro lado, também fica evidenciado que hoje, felizmente, os aposentados não estão entre as pessoas mais destituídas e pobres da sociedade brasileira.

**Gráfico 1 - Onde estão os beneficiários da Previdência Social
(e onde estariam se não tivessem a renda dos benefícios)**



Fonte: microdados PNAD/IBGE-2006.

Elaboração: SPS/MPS.

Os beneficiários dos 17 milhões de benefícios com valor de até 1 salário mínimo têm recebido aumentos reais no valor do seus benefícios ao longo dos últimos anos. Esses aumentos reais foram, no período 2003-2008, de 37,05% (em relação ao INPC/IBGE), de 39,05% (em relação ao IPC-3i/FGV) e de 38,31% (em relação ao IPCA/IBGE). Mesmo com tais ganhos, os 67,8% dos benefícios com valor de 1 salário mínimo consomem, hoje, 44,18% dos valores mensalmente emitidos pelo INSS. Em outras palavras, 55,82% dos recursos são voltados para aqueles benefícios com valor acima de 1 salário mínimo (que somam apenas 32,2% do total de benefícios) – ou, grosso modo, 1/3 dos benefícios corresponde a mais da metade dos valores pagos mensalmente pelo INSS.

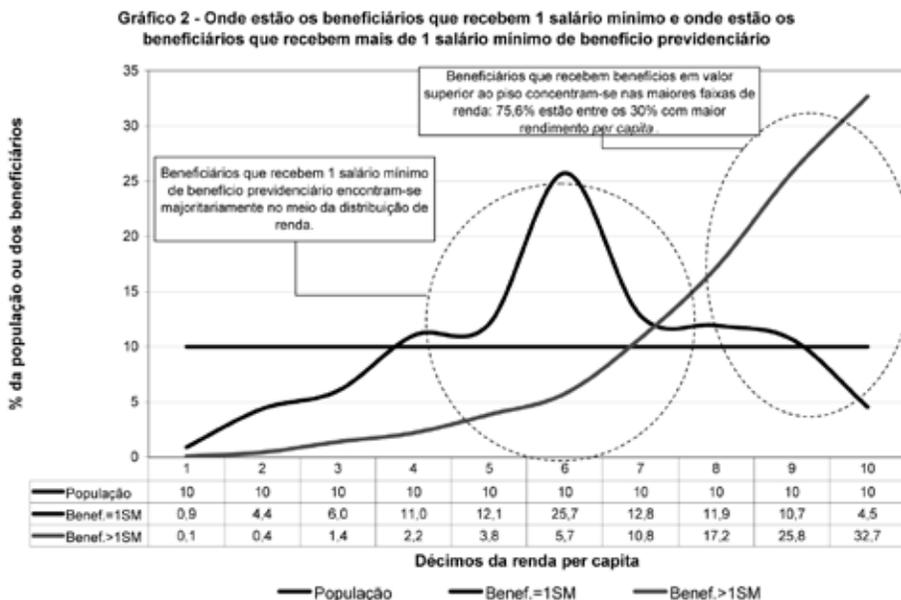
Em decorrência, a proposta de extensão do aumento dado ao salário mínimo para os demais benefícios constitui medida voltada para a proteção de um grupo relativamente pequeno, que hoje já concentra grande parte dos valores emitidos pela Previdência Social para pagamento de benefícios.

A medida, assim, não só não beneficiará a vasta maioria dos aposentados, pensionistas e titulares de benefícios assistenciais com benefício do valor do piso previdenciário, como pode trazer consequência perversa para esse público: como o Governo Federal não terá recursos para a extensão dos aumentos dados ao salário mínimo aos demais benefícios, a alternativa será passar a reajustar os valores do salário mínimo em patamares mais próximos da inflação (isso é, com ganhos reais substantivamente menores).

Assim, a medida, a despeito de suas intenções, acabará prejudicando a vasta maioria dos beneficiários da Previdência Social, que recebem o piso previdenciário.

Sendo esse o caso, quais os impactos redistributivos que teríamos?

Ora, o grupo que recebe benefícios acima de 1 salário mínimo concentra-se fundamentalmente entre os 30% com maior rendimento *per capita* no País. Ao contrário, o grupo que recebe benefícios no valor de 1 salário mínimo encontra-se no meio da distribuição da renda *per capita* (cf. Gráfico 2). A política de aumentos reais dados ao salário mínimo tem fortalecido o poder de compra da maioria dos atuais beneficiários da Previdência e ajudado a diminuir, desde 2001, o índice de concentração de renda no Brasil. Se parte desses recursos tiver que ser canalizada para dar aos que recebem acima do salário mínimo reajustes superiores aos da inflação, teremos, muito provavelmente, impactos negativos sobre a distribuição de renda.



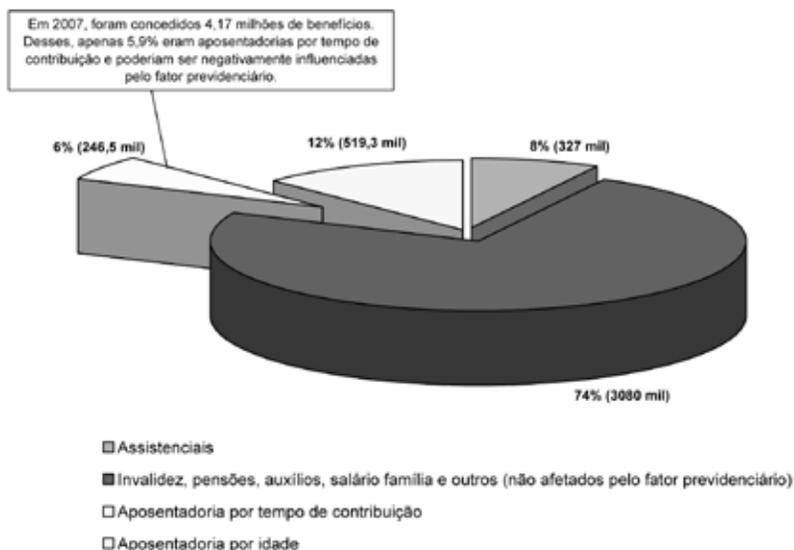
Fonte: microdados PNAD/IBGE-2006.

Elaboração: SPS/MPS.

2.4.2. Quem é o público afetado pelo fator previdenciário?

Por outro lado, pode-se dizer que o público beneficiado por uma possível extinção do fator previdenciário é ainda menor. Tomemos os dados de concessão registrados em 2007. Dos 4,17 milhões de benefícios concedidos pelo INSS em 2007, 327 mil foram assistenciais (fundamentalmente no valor de 1 salário mínimo); 3,08 milhões foram benefícios que não são afetados pelo fator previdenciário (aposentadorias por invalidez; pensões; auxílios; salário família etc.); 519,3 mil são aposentadorias por idade, sobre as quais o fator previdenciário só incide caso seja vantajoso para o beneficiário; e 246,5 mil foram aposentadorias por tempo de contribuição (isso é, apenas 5,9% de todos os benefícios concedidos ao longo de 2007), em que houve incidência obrigatória do fator previdenciário (cf. Gráfico 3).

Gráfico 3 - Benefícios concedidos em 2007



Fonte: Boletim Estatístico de Previdência Social.

Elaboração: SPS/MPS.

Trata-se, portanto, de um grupo restrito. As características desse grupo precisam ainda ser consideradas: trata-se daqueles beneficiários que, no mercado de trabalho, lograram uma trajetória contributiva relativamente estável e consistente (isso é, tiveram, quando muito, curtos episódios de desemprego e inatividade) e, assim, conseguiram se aposentar

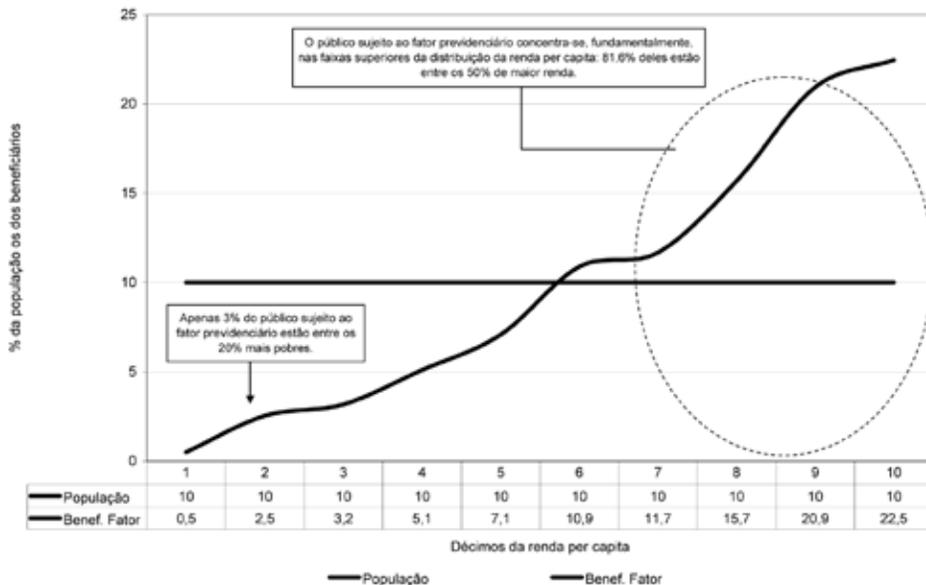
em idades relativamente jovens (54,3 anos, para homens, e 51,4 anos, se mulheres, em 2007), especialmente quando se compara com a idade mínima estabelecida para a solicitação de aposentadoria por tempo de contribuição (65 anos, para homens, e 60 para mulheres). Além disso, tais beneficiários tiveram empregos em faixas salariais mais elevadas – não por outro motivo, os benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição são os de maior valor médio: em 2007, por exemplo, o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição foi 2,5 vezes superior ao das aposentadorias por idade e 2 vezes maior que o das aposentadorias por invalidez.

Apenas para que se apreenda o que está em jogo, tomemos como exemplo o caso de uma mulher que se aposenta por tempo de contribuição (30 anos) aos 52 anos de idade. Ela receberá o benefício previdenciário (de acordo com a expectativa de sobrevida publicada pelo IBGE em 2006) por 28,9 anos (isso é, praticamente o mesmo período pelo qual contribuiu). Por sua vez, um homem com 55 anos de idade, com 35 anos de contribuição, usufruirá do seu benefício por um período hoje estimado em 22,8 anos. Em ambos os casos, o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição pode, ainda, no caso de morte do titular, gerar pensão.

Assim sendo, o público afetado pelo fator previdenciário é pequeno; teve situação sólida e favorável na sua trajetória profissional; logrou atingir 35/30 anos de contribuição relativamente jovem; terá um longo período de usufruto do benefício previdenciário. Geralmente, trata-se de pessoas que obtiveram um grau de escolaridade mais alto – o que lhes garante, inclusive, tendência a viver mais do que a média da expectativa de vida.

A partir dos dados da PNAD/IBGE-2006, pode-se estimar que, entre os aposentados com menos de 60 anos (homens) ou 55 anos (mulheres) – isto é, o público potencialmente afetado pelo fator previdenciário –, 81,6% estejam entre os 50% com maior rendimento per capita no País. Apenas 3% das pessoas afetadas pelo fator estariam entre os 20% mais pobres. Em outras palavras (e como se pode observar no Gráfico 4), trata-se de um público em situação relativamente vantajosa, em relação ao total da sociedade brasileira.

Gráfico 4 - Onde estão os aposentados com idade inferior a 60 anos (homens) e 55 anos (mulher)



Fonte: microdados PNAD/IBGE-2006.

Elaboração: SPS/MPS.

A extinção do fator previdenciário, portanto, não apenas aumentará o valor do benefício previdenciário recebido ao longo do extenso período de aposentadoria que esse público normalmente possui (o que mina a sustentabilidade atuarial da aposentadoria por tempo de contribuição), como também levará a uma concentração ainda maior de recursos previdenciários em um grupo que já teve uma situação, ao longo de sua trajetória laboral, relativamente mais estável e bem remunerada.

Pode-se prever, ainda, que uma maior concentração de recursos nesse público – resultado direto da proposta que põe fim ao fator previdenciário – também terá impactos distributivos negativos, já que se trata de um grupo que está, majoritariamente, entre os de maior rendimento no País.

2.4.3. Quem é o público beneficiado pela substituição da “média longa” desde 1994 pela “média curta” dos últimos 36 salários-de-contribuição?

Quando foi debatido no Congresso Nacional, em 1999, o projeto de lei que originou o Fator Previdenciário, também foi discutida e aprovada uma alteração na fórmula básica de cálculo dos benefícios previdenciários, aumentando o período de referência para a obtenção da média de salários-de-contribuição usados. Até então o INSS utilizava a média curta dos últimos 36 salários, apurados em período de até 48 meses. Esta fórmula com média curta sempre foi muito criticada porque a experiência histórica foi de fraudes, simulações e manipulações, já que aquela fórmula permitia um comportamento maximizador de manter reduzidas as contribuições previdenciárias durante a maior parte da vida profissional, contribuindo sobre o teto somente nos últimos 3 anos. Para contornar este comportamento maximizador, havia inclusive sido criada uma escala para os contribuintes individuais, obrigando a permanência mínima do contribuinte em determinados intervalos de base de contribuição, para tentar minimizar as fraudes (as quais, ainda assim, ocorriam – bastava o contribuinte individual assumir um “emprego” junto à empresa de alguém nos últimos 3 anos de contribuição, com salário estabelecido no teto).

Além desta possibilidade de comportamento oportunista, o debate daquela época chamou a atenção para o fato de que as trajetórias de rendimento típicas para trabalhadores ao longo da vida causariam impactos regressivos de renda, se a média para cálculo dos benefícios permanecesse restringida aos últimos 36 meses. Isto se devia ao fato de que o perfil de rendimentos ao longo da vida de um trabalhador possui, normalmente, um formato de U invertido, isto é, há um crescimento da renda do trabalhador ao longo da trajetória de sua vida laboral, atinge-se um ápice e, a seguir, ocorre um gradativo descenso até o momento de sua retirada do mundo do trabalho. Este perfil é típico principalmente dos trabalhadores de baixa escolaridade, que atingem remunerações comparativamente menores e dependem muito de suas condições físicas para participar do mercado de trabalho.

No entanto, os trabalhadores mais qualificados, que atingem rendimentos mais elevados, não possuem, ao menos no Brasil, o perfil do U invertido, provavelmente porque à medida que estes trabalhadores acumulam experiência, melhora sua participação no mercado de trabalho e seus rendimentos vão se elevando mais ainda. O perfil característico para os trabalhadores do Brasil conforme a PNAD 2006 encontra-se nos gráficos 5 e 6, abaixo.

Gráfico 5: Evolução do Rendimento Médio segundo a Idade - Trabalhadores com Escolaridade Baixa

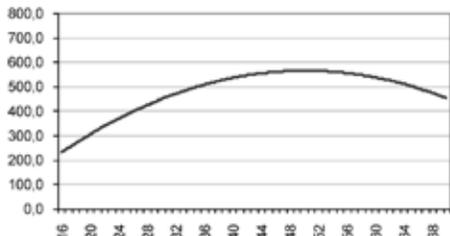
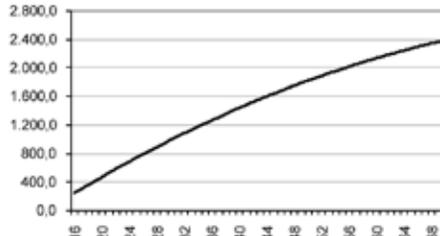


Gráfico 6: Evolução do Rendimento Médio segundo a Idade - Trabalhadores com Escolaridade Média/Alta



Fonte: microdados PNAD/IBGE-2006.

Elaboração: SPS/MPS.

Isto tem como decorrência que, aplicando-se uma média de cálculo de aposentadorias mais curta (como a dos 36 últimos meses), o trabalhador mais qualificado, de renda comparativamente mais alta, obtêm um benefício mais elevado do que se o cálculo for feito por meio de uma média mais longa (como é a atual regra, que computa os 80% melhores salários-de-contribuição desde 1994). Para o trabalhador menos qualificado, de baixa renda e pior inserção no mercado de trabalho, uma média mais curta tem um impacto menos favorável do que para os trabalhadores de alta renda e pode inclusive levar a uma redução do valor esperado de benefício, caso capte apenas o período descendente e não venha a considerar os melhores salários da carreira, que geralmente ficaram bem para trás.

No caso brasileiro, tomando-se como referência a idade de aposentadoria por idade³⁴ - que, em 2007, representou 57,6% das aposentadorias previdenciárias concedidas - e os dados mais recentes da PNAD 2006, os trabalhadores mais qualificados, entendidos como sendo aqueles com 8 anos de escolaridade ou mais, teriam o salário-de-benefício aumentado, em média, em 0,3%. O efeito mais significativo, no entanto, ocorre entre os trabalhadores menos qualificados, cuja renda é comparativamente muito menor e para os quais o resultado seria um decréscimo médio de 7,5%.

Ou seja, a troca de uma “média longa” por uma “média curta”, quando se trata do período de tempo que serve de referência para o cálculo de benefícios previdenciários programados (aposentadorias), tende a ter um impacto regressivo de renda, por beneficiar aqueles com rendimentos continuamente ascendentes ao longo da vida e prejudicar os mais pobres, com trajetória irregular e descendente ao final da sua vida laboral.

34 Optou-se por considerar a idade mínima de aposentadoria para os homens, fixada em 65 anos de idade.

2.4.4. Conclusões

As propostas legislativas em tela, aqui examinadas exclusivamente sobre os seus eventuais impactos distributivos, aparentemente terão, a despeito da melhores intenções dos seus propositores, efeitos em sentido oposto ao desejado.

Primeiramente, concentrarão ainda mais os recursos previdenciários no grupo com maiores rendimentos previdenciários (aqueles com rendimentos acima do mínimo).

Como a extensão dos aumentos dados ao salário mínimo a todos os demais benefícios teria custo excessivamente elevado, a tendência, uma vez aprovada a medida, será de que o Governo passe a dar aumentos ao salário mínimo em valores próximos aos da inflação – diminuindo o impacto que a política de aumento do mínimo tem tido sobre a (ainda grande) desigualdade social brasileira.

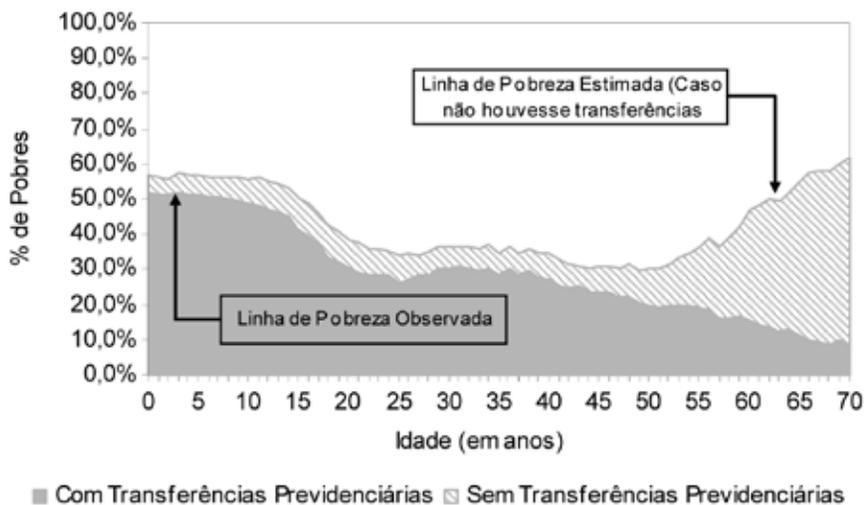
A eventual extinção do fator previdenciário também se voltará para um público relativamente pequeno, com trajetória laboral consistente e maiores rendimentos, que passará a concentrar parte ainda maior da despesa previdenciária.

Assim, as medidas terminarão, independentemente da boa intenção dos seus propositores, prejudicando a maior parte dos beneficiários, no âmbito da Previdência Social: aqueles que recebem benefícios no valor de 1 salário mínimo e que estão no meio da distribuição de renda brasileira.

No Brasil estamos acostumados a interpretar “justiça social” tão somente entre indivíduos da mesma geração: deseja-se redistribuir do rico para o pobre, do saudável para o doente, do homem para a mulher, etc. Embora todas estas dimensões sejam apropriadas e políticas de redução das desigualdades sejam bem vindas, não nos acostumamos a perceber que a Previdência Social possui uma dimensão de “justiça social” entre as gerações, pois os filhos pagam as despesas programadas pelas leis criadas pela geração dos seus pais e dos seus avôs.

Na propositura e debate dos projetos de lei envolvendo a política de reajustes do sistema previdenciário, abolição do fator previdenciário e alteração da média que dá base ao cálculo dos benefícios da previdência, houve completo eclipsamento desta dimensão da justiça social: ao tornar a previdência menos sustentável atuarialmente, há uma redistribuição de renda da geração dos filhos e netos para a dos pais e avôs, sendo que hoje, os idosos já estão entre os segmentos mais protegidos da sociedade brasileira (cf. Gráfico 7).

Gráfico 7: Percentual de Pobres por Idade, inclusive e exclusive transferências previdenciárias (2006)



Fonte: microdados PNAD/IBGE-2006.

Elaboração: SPS/MPS.

Cabe, por fim, perguntar: mesmo que houvesse recursos disponíveis para incrementar discricionariamente os gastos do sistema previdenciário com projetos como os em tela, a quem deveriam ser eles direcionados? Conforme o gráfico 7, a taxa de pobreza entre os idosos (9,9%, para as pessoas com 60 anos ou mais) é significativamente mais baixa que aquela verificada entre as crianças (50,7%, para as crianças de até 10 anos).

Não deveriam, do ponto de vista das prioridades da política social, ser expandidas as políticas voltadas ao grupo mais vulnerável? Ou ainda, reformulando, uma vez que há um grupo da população ainda excluído do sistema previdenciário, não deveriam as prioridades de políticas públicas ser voltadas ao aumento da cobertura entre os não cobertos antes de se incrementar a despesa previdenciária com aqueles que já possuem cobertura, sendo que esta inclusive já supera o piso previdenciário?

2.5 – OS IMPACTOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL SOBRE A POBREZA³⁵ (Luis Henrique Paiva, Graziela Ansiliero e Alessandro Ferreira dos Passos, da Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários). Elaborada em fevereiro de 2005.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 nos permitem estimar a quantidade de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de meio salário

³⁵ As implicações da Previdência Social na redução da Pobreza já foram objeto de estudo pelo Ministério da Previdência Social, intitulado “Previdência, Inclusão Social e Combate à Pobreza”, constante do Informe de Previdência Social de Julho de 2001.

mínimo, conforme se inclui ou exclui a renda previdenciária. Esta é uma das formas de estimar o impacto que o pagamento de benefícios pela Previdência Social³⁶ tem sobre a pobreza, em se adotando como determinante de condição de pobreza – ou “linha de pobreza” – a percepção de rendimentos abaixo do limite mencionado, de meio salário mínimo. Seguindo este critério, estima-se, para 2003, em 53,97 milhões a quantidade de pessoas em condição de pobreza considerando rendas de todas as fontes; excluindo rendas advindas de recebimento de benefícios pagos pela Previdência Social, esta quantidade de ‘pobres’ seria de 74,27 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social estaria retirando da condição de pobreza cerca de 20,3 milhões de indivíduos³⁷.

Tabela 1

Quantidade de Pessoas com Renda Domiciliar Per Capita (RDPC) inferior a ½ salário mínimo (R\$ 120,00), Conforme se Inclui ou Exclui Rendimentos de Benefícios do RGPS – Em 2003³⁸

		Pessoas	%
População Referência*		170.193.712	100,00%
RDPC < R\$ 120	Incluindo a Renda Previdenciária	53.972.159	31,71%
	Excluindo a Renda Previdenciária	74.265.445	43,64%
Impacto dos Benefícios do RGPS sobre a Quantidade de ‘Pobres’		(20.293.286)	11,92%

Fonte: PNAD 2003 (IBGE) - Elaboração: SPS/MPS.

(*) População pertencente a domicílios com rendimento familiar total declarado. Foram desconsiderados todos os habitantes (3.772.340) de domicílios onde ao menos um morador possui rendimento de todas as fontes ignorado.

O conceito de pobreza é bastante complexo na medida em que está relacionado a carências *relativas* sob diversos aspectos. Não há, doravante, um critério inequivocamente ótimo para sua mensuração, mas várias alternativas de *proxys* de pobreza, envolvendo

36 Como a PNAD não permite que os benefícios assistenciais sejam dissociados dos benefícios previdenciários, ao longo desse artigo trataremos do impacto dos benefícios pagos pela Seguridade Social – exceto Saúde – no grau de pobreza da população brasileira. De todo modo, como forma de simplificar a análise e considerando que os benefícios assistenciais representam cerca de 11,4% do estoque de benefícios emitidos – estoque em junho de 2005 de benefícios emitidos, aqui tratados como pagos – pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, denominaremos os montantes pagos como transferências previdenciárias.

37 Supondo que tudo mais permaneça constante, ou seja, considerando que todas as demais variáveis que interferem no nível de pobreza não sofram alterações e descartando possíveis impactos das transferências previdenciárias nas decisões dos indivíduos beneficiados direta ou indiretamente.

38 Vale ressaltar que as estimativas aqui apresentadas tendem a estar subestimadas em função de ao menos dois fatores: (i) a PNAD abrange apenas as famílias residentes em domicílios privados, ou seja, não considerada, por exemplo, a parcela não da população sem moradia fixa; (ii) a Pesquisa também não dispõe de dados sobre a população rural da região Norte (exceto do Estado de Tocantins), área situada entre as mais pobres do país.

variáveis como renda e/ou demais indicadores sociais, combinados ou não. No Brasil, os estudos sobre pobreza baseados na renda se dividem naqueles em que a linha de pobreza é definida como uma parcela do salário mínimo³⁹, que é o nosso caso, e os em que ela é definida em função do custo de vida (ROCHA, 1996).

Nos anos 90 o Brasil passou por pelo menos duas mudanças que tiveram impacto significativo sobre a pobreza, que foram (i) a redução drástica da inflação, a partir de 1994, e (ii) a expansão do pagamento de benefícios pela Previdência Social, continuamente ao longo dos anos 90 e até hoje.

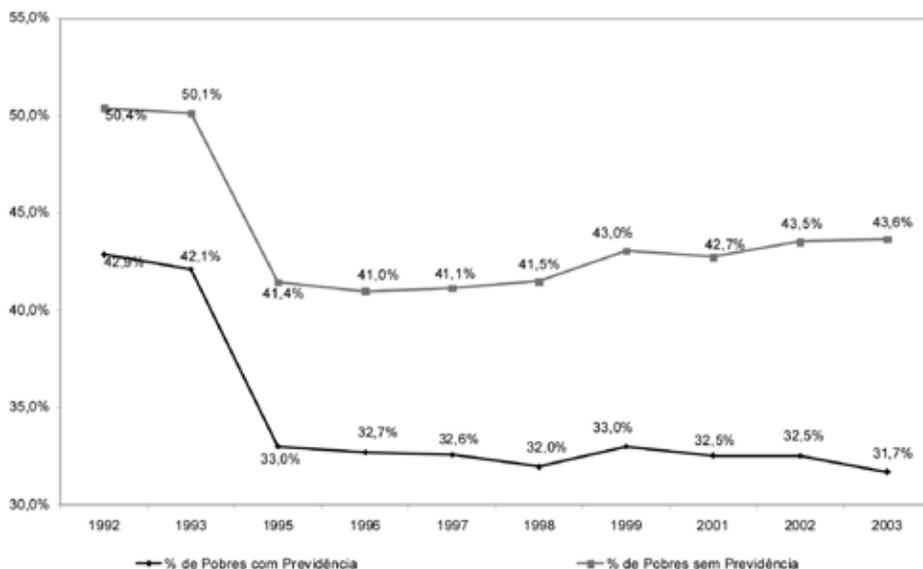
Até 1994 a inflação corroía mensalmente os salários numa proporção que hoje levaria anos para ocorrer. Esse chamado ‘imposto inflacionário’ afetava, e continua afetando, ainda que em medida substancialmente menor, especialmente os ganhos daqueles que não têm acesso a aplicações financeiras que garantam uma remuneração satisfatória, ou mesmo a serviços bancários – os mais pobres. Dessa forma, para os mais pobres a redução da inflação teve efeito similar ao de um incremento na renda. Estudos realizados no período pós implantação do Real estimaram esse ganho de renda decorrente da redução do imposto inflacionário para camadas mais pobres da população em 9%, número que pode ser considerado uma estimativa conservadora desse efeito (NERI *et al*, 1996).

Retornando à análise do impacto do pagamento de benefícios da Previdência sobre a pobreza, o exercício a seguir mostra a evolução proporcional do contingente de pobres desde 1992 até 2003 conforme se considera ou não a renda previdenciária, aplicando a todos os anos da série um cálculo similar àquele que serve de base aos dados apresentados na Tabela 1 e, para facilitar a comparação entre os anos, atualizando os valores com base nos preços de setembro de 2003. Em 1992 o percentual de pobres em relação à população de referência, em se considerando a renda proveniente de benefícios previdenciários, era de 42,9% contra 50,4% excluindo o impacto da previdência, tendo esses números passado em 2003 para 31,7% e 43,6%, respectivamente. A distância entre as duas linhas no gráfico 1 fornece uma noção clara do impacto da Previdência sobre a pobreza no período entre 1992 e 2003, e a evolução positiva dessa distância confirma a tese de que esse impacto tem sido crescente.

39 Embora seja de utilização corrente, a definição da linha da pobreza com base em uma fração do valor do salário mínimo deve ser interpretada com cuidado, sobretudo pelo fato de que houve um aumento real no valor do salário mínimo de 1994 em diante. Esse crescimento do valor real do salário mínimo tende, obviamente, a impor um crescimento no contingente estimado de pobres delimitado em função do seu valor. A opção foi, então de inflacionar os rendimentos da população constantes da PNAD com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acumulado até setembro de 2003, utilizando neste trabalho o valor de R\$ 120,00 – metade do salário mínimo vigente neste período (R\$ 240,00) - de renda domiciliar per capita mensal como linha da pobreza. Desse modo, as pessoas que recebiam – como salário ou como benefício - 1 salário mínimo nos anos anteriores, tiveram seus rendimentos subestimados, uma vez que não foram computados os ganhos reais obtidos no período e, então, o nível de pobreza para os anos anteriores a 2003 pode estar ligeiramente superestimado, o que significa que a queda observada em 2003 tem que ser analisada com redobrada atenção. Ainda que a correção das ligeiras distorções mencionadas implicasse redução no nível de pobreza no período 1995-2002, como o efeito seria observado tanto quando desconsideradas as transferências previdenciárias e quando considerados todos os rendimentos, a relação entre as duas linhas do gráfico 1 permaneceria válida, ou seja, continuaria evidente o impacto crescente da Previdência na redução da pobreza.

Gráfico 1

Percentual de Pessoas com menos de 1/2 salário mínimo de renda domiciliar per capita, considerando e desconsiderando a renda previdenciária – Com Base na linha de Pobreza de R\$ 120,00 (1/2 salário mínimo de setembro de 2003 - INPC) – 1992 a 2003



Fonte: PNAD/IBGE – 1992/2003 - Elaboração: SPS/MPS.

Existem pelo menos duas importantes conclusões a partir do gráfico anterior⁴⁰: (i) o impacto do *pagamento de benefícios pela Previdência Social*⁴¹ sobre a pobreza, em qualquer momento ao longo do período sob análise, é positivo e extremamente significativo, e corresponde a um contingente que variou entre 7,5% e 11,9% da população total que deixaram a condição de pobreza em razão do recebimento dos benefícios da Previdência Social; e (ii), esse impacto tem sido *crecientemente significativo na redução da pobreza ao longo dos anos* (em termos gráficos, a distância entre as duas linhas vem aumentando), provavelmente em razão da expansão da Previdência Social na década passada.

Alguns aspectos adicionais do impacto da Previdência Social sobre a pobreza merecem ser analisados. Em primeiro lugar, como o foco mais freqüente da Previdência Social é a garantia da renda do trabalhador em situação de idade avançada, o impacto dos benefícios da Previdência sobre a pobreza se concentra, obviamente, na população idosa. Conforme

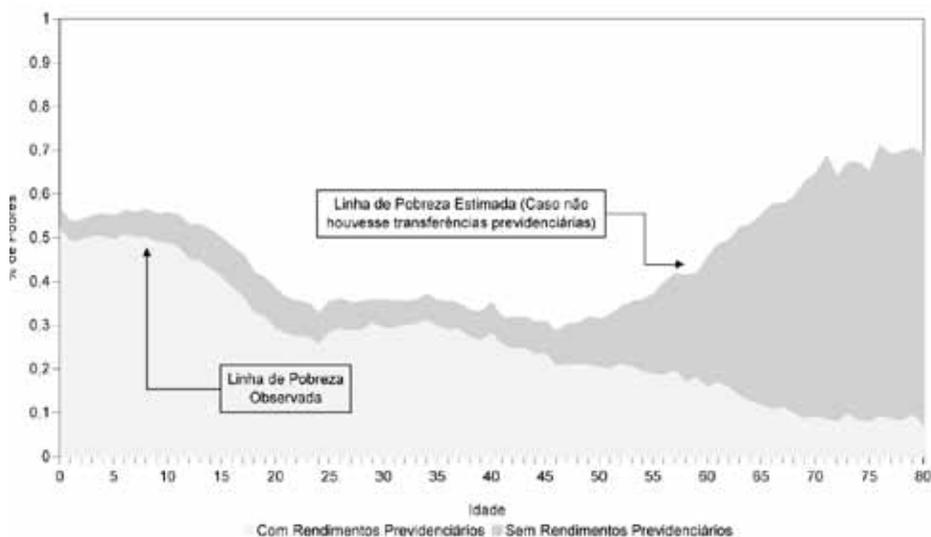
40 Segundo BRANT (2001), a redução brusca do nível de pobreza entre os anos 1993 e 1995 pode ser atribuída aos efeitos da estabilização de preços mencionada anteriormente.

41 Cabe observar, uma análise do impacto da Previdência Social sobre a pobreza diferiria desta que ora apresentamos, que se atém ao impacto do pagamento de benefícios pela Previdência Social; uma análise do Regime Geral de Previdência Social como um todo teria, obviamente, de considerar também os impactos das contribuições para o regime previdenciário sobre a pobreza.

se pode observar no gráfico 2, embora a redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência Social atinja todas as faixas etárias, a renda previdenciária privilegia, sobretudo, aqueles com idade superior aos 55 anos. A partir dessa idade, nota-se uma forte redução no percentual daqueles que seriam pobres, não fossem os benefícios da Previdência Social. Note-se, portanto, que a pobreza diminui com o aumento da idade (área verde inferior), chegando ao limite inferior de 10% para a população com 70 anos de idade ou mais. Não fosse pelos recursos previdenciários, haveria um ponto (que, para o ano de 2003 é de 46 anos) a partir do qual a pobreza voltaria a aumentar, chegando aos 70% para a população com idade acima de 70 anos.

Gráfico 2

Percentual de Pessoas com menos de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil por idade, considerando e não considerando a renda previdenciária - 2003



Fonte: PNAD/IBGE – 2003.

Elaboração: SPS/MPS.

Outra evidência da importância da Previdência Social na reposição da renda dos segurados pode ser observada na taxa de participação de beneficiários e não-beneficiários no mercado de trabalho. A Tabela 2, a seguir, apresenta a taxa de participação como probabilidade de pessoas com 10 anos ou mais estarem ativas no mercado de trabalho – isto é, empregadas ou procurando emprego – sob várias condições.

Tabela 2 - Probabilidade de Atividade por Tipo de Domicílio, Clientela e Condição de Beneficiário ou não - Pessoas de 10 anos ou mais – em 2003

	Condição	Quantidade de Pessoas			Probabilidade de Atividade (%)
		Ativos	Inativos	Ignorados	
Rural	Não-beneficiários em domicílios sem benef	9.940.504	3.816.392	2.034	72,26%
	Não-beneficiários em domicílios com benef	2.855.006	1.261.074	2.454	69,36%
	Beneficiários	1.901.935	1.415.855	.	57,33%
Urbano	Não-beneficiários em domicílios sem benef	51.048.378	24.840.206	10.779	67,27%
	Não-beneficiários em domicílios com benef	14.311.712	9.874.277	2.438	59,17%
	Beneficiários	5.586.367	12.824.627	-	30,34%
	Total*	85.643.902	54.032.431	17.705	139.676.333

Fonte: PNAD 2003. Elaboração: SPS/MPS.

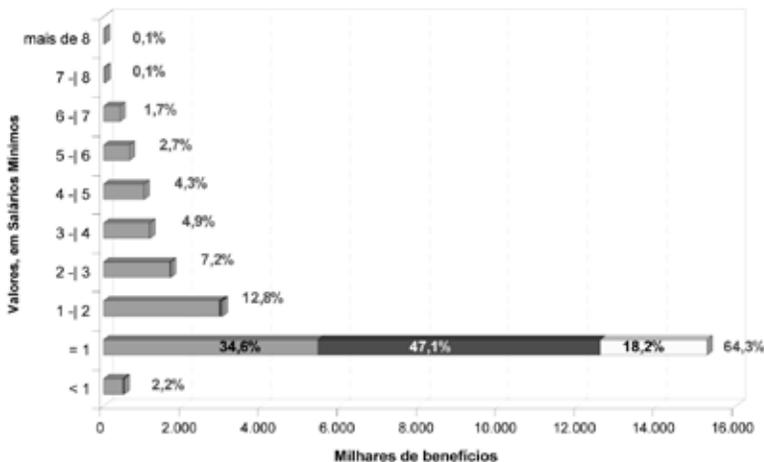
(*) O total de 139.676.333 pessoas corresponde à toda população de referência de 10 anos ou mais.

De acordo com os dados da Tabela 2, as chances de uma pessoa estar ativa no mercado de trabalho aumentam conforme ela não resida no meio urbano, e/ou não seja beneficiária direta nem indireta da Previdência. O impacto proporcional sobre o nível de atividade de beneficiários urbanos é quase duas vezes maior do que no meio rural, onde é mais comum que um beneficiário esteja ativo no mercado de trabalho; na verdade, as chances de um beneficiário da previdência no meio rural estar em atividade no mercado de trabalho são quase as mesmas que as de um não-beneficiário no meio urbano, desde que ele more com pelo menos um beneficiário da Previdência.

A diferença entre a propensão a participar do mercado de trabalho nos meios urbano e rural possui, certamente, várias condicionantes adicionais que não dizem respeito à Previdência Social, desde diferenças no tempo médio dispensado para estudos até fatores de ordem cultural, como o incentivo, muitas vezes até sem necessidade, do trabalho infantil em famílias que vivem em regime de agricultura familiar. No que concerne aqueles condicionantes que dizem respeito à Previdência Social, merece especial atenção a significativa distância entre os valores médios dos benefícios pagos nos meios urbano e rural.

O gráfico 3 mostra como os benefícios previdenciários rurais estão concentrados em torno do piso previdenciário, de 1 salário mínimo, apresentando uma distribuição bem distinta daquela dos benefícios urbanos. Dos 7,27 milhões de benefícios do RGPS (7,04 milhões) e assistenciais (232 mil) pagos para a população rural em junho de 2005, 98,9% possuem o valor de até 1 salário mínimo, fazendo com que o valor médio dos benefícios pagos à população rural fosse de R\$ 302,09. Já no meio urbano esse valor foi, em junho, de R\$ 584,21, quase o dobro daquele verificado no meio rural.

GRÁFICO 3
Distribuição de Benefícios Emitidos, segundo faixas de valores
- Em Pisos Previdenciários (Posição Jun/2005)



	< 1	= 1	1- 2	2- 3	3- 4	4- 5	5- 6	6- 7	7- 8	mais de 8
Assistenciais	2,4	2.692,2	16,8	-	-	-	-	-	-	-
Rurais	31,0	7.155,2	59,1	14,1	4,8	1,9	1,1	0,4	0,0	0,0
Urbanos	479,9	5.410,2	2.921,5	1.677,0	1.155,2	1.016,6	637,6	401,4	34,8	19,8

Fontes: DATAPREV, SUB, SÍNTESE.

Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: A existência de benefícios com valores inferiores ao salário mínimo deve-se ao desmembramento de pensões e ao pagamento de benefícios como o salário-família, o auxílio suplementar, o auxílio acidente e o abono de permanência.

Com efeito, os baixos valores pagos pela Previdência Social no meio rural decorrem da própria essência da atual Previdência Rural, que prevê o pagamento de aposentadoria por idade no valor de 1 salário mínimo inclusive para trabalhadores que não contribuíram diretamente para a Previdência Social, mediante a comprovação, ainda que informal, do trabalho rural em número de meses idêntico à carência exigida, e da idade mínima, de 60 anos para o homem e 55 para a mulher.

As atuais regras da Previdência Rural, estabelecidas na Constituição de 1988 e regulamentadas em 1991⁴², modificaram o cenário rural no Brasil, funcionando, de fato, como uma renda mínima para trabalhadores do campo em idade avançada, e significando, em termos regionais, um reforço na transferência de renda de regiões metropolitanas para não metropolitanas. Em 4.644 municípios brasileiros predominantemente não-metropolitanos, correspondentes a 83,5% do total, a arrecadação previdenciária é superada pelo pagamento de benefícios (França, 2004).

⁴² CF, art. 195, § 8º; Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991.

Sobre este aspecto vale mencionar, em contrapartida às conseqüências no meio rural das modificações na Previdência Rural, a expansão no meio urbano dos Benefícios de Prestações Continuadas – BPC previstos na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS⁴³ a partir de 1995, que, sendo direcionados a idosos e portadores de deficiência de baixa renda, têm atendido predominantemente àqueles que habitam áreas urbanas. Do total de 2,71 milhões de benefícios assistenciais – BPC-LOAS e Rendas e Pensões Vitalícias - pagos em junho de 2005 (cfe. Gráfico 3), 2,48 milhões são urbanos⁴⁴. Por sua vez, a variação na quantidade de benefícios mantidos na área rural no mesmo período sob análise, entre 1992 e 2003, foi de 2,9 milhões, tendo passado de 4,1 milhões no início de 1992 para 7 milhões em 2003, e chegado, no final de 2004, a 7,2 milhões. Portanto, a expansão da quantidade de benefícios decorrente das alterações das regras da Previdência rural e Assistência Social na década de 90 nos meios urbano e rural foi significativamente superior neste último.

A Tabela 3 apresenta o cálculo do impacto da renda previdenciária sobre o contingente de pobres, segregado segundo as clientelas urbana e rural em 2003. Em termos absolutos, o maior impacto pode ser observado em áreas urbanas, que em 2003 acumularam 83,0% (16,8 milhões) do total de pessoas retiradas da pobreza em função das transferências previdenciárias. Por diferença, nota-se que o impacto absoluto nas áreas rurais (17,0% do total ou 3,4 milhões de pessoas) é consideravelmente inferior, resultado que, naturalmente, guarda estreita relação com a distribuição da população de referência entre os meios urbanos (84,3%) e rurais (15,7%).

Tabela 3
Quantidade de Pessoas com Renda Domiciliar Per Capita (RDPC) inferior a ½ salário mínimo (R\$ 120,00), conforme se Inclui ou Exclui Rendimentos de Benefícios do RGPS, segundo a clientela urbana e rural – Em 2003

Ano	Região Censitária	Contingente de “Pobres” incluindo a Renda Previdenciária (a)	Contingente de “Pobres” excluindo a Renda Previdenciária (b)	Impacto (c)	População de Referência	% de Impacto em Relação à População de Referência	% redução da Pobreza (c/b)
2003	Urbana	38.726.562	55.573.667	(16.847.105)	143.483.877	11,7%	30,3%
	Rural	15.245.597	18.691.778	(3.446.181)	26.709.835	12,9%	18,4%
	Total	53.972.159	74.265.445	(20.293.286)	170.193.712	11,9%	27,3%

Fonte: PNAD 2003 - Elaboração: SPS/MPS.

Em termos relativos, contudo, ainda permanecem as discrepâncias entre os resultados encontrados em áreas rurais e urbanas. Em áreas urbanas e rurais o pagamento de

43 Lei nº 8.742/1993.

44 Desse total, 2,17 milhões são BPC-LOAS, 16,8 mil Pensões Mensais Vitalícias e 292,86 mil Rendas Mensais Vitalícias.

benefícios reduz o nível de pobreza, respectivamente, em 30,3% e 18,4%. Esse resultado pode ser explicado pela expressiva parcela da população rural em situação de indigência – com rendimento domiciliar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo -, que chega a ser quase três vezes aquela observada no meio urbano (Tabela 4).

Tabela 4
Indigentes e Pobres em Áreas Urbanas e Rurais em Relação à População de Referência – 2003

Situação Econômica	Rural		Urbano		Total - Brasil	
	Com Renda Previdenciária	Sem Renda Previdenciária	Com Renda Previdenciária	Sem Renda Previdenciária	Com Renda Previdenciária	Sem Renda Previdenciária
Indigentes (RDPC < R\$ 60,00)	28,9%	42,7%	9,8%	20,1%	12,8%	23,6%
Pobres (RDPC >= 60 & RDPC < 120)	28,2%	27,3%	17,2%	18,6%	18,9%	20,0%
Não Pobres	42,9%	30,0%	73,0%	61,3%	68,3%	56,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: PNADs 1992 e 2003 - Elaboração: SPS/MPS.

Muito embora o contingente absoluto de indigentes urbanos continue sendo substancialmente superior, chama atenção o fato de que cerca de 28,9% dos habitantes de áreas rurais encontram-se em situação de pobreza extrema, enquanto no meio urbano esse percentual é de 9,8%. Sem os benefícios previdenciários, esse chamado grau de indigência⁴⁵ seria de 20,1% nas áreas urbanas e de 42,7% nas rurais. Isso significa que, diante do grau de vulnerabilidade econômica enfrentada especialmente pela população rural, as transferências previdenciárias desempenham um importante papel na retirada de muitas famílias da condição de indigência, ainda que em diversos casos não sejam suficientes para retirá-las da situação de pobreza.

Há evidências, ainda, de que essa expansão de benefícios no meio rural, proporcionalmente compatível com aquela verificada no meio urbano, tenha tido impactos muito maiores sobre a desigualdade no meio rural do que neste último. Enquanto o índice de Gini⁴⁶ medido para o conjunto da população brasileira passou de 0,618 em 1991 para

45 Estudos sobre Pobreza no Brasil que a dotam o salário mínimo como base para delimitação da condição de pobreza normalmente assumem como parâmetro de ‘pobreza extrema’ ou ‘indigência’ a percepção de renda domiciliar per capita inferior a ¼ de salário mínimo, mesmo padrão que ora adotamos.

46 O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

0,611 em 2000, nesse mesmo período, em que não só os direitos previstos pela Previdência Rural mas também os BPCs previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) se consolidaram, o índice medido para o total da população rural passou de 0,545 para 0,529; se tomarmos somente a população rural inativa esse mesmo índice se reduziu de 0,426 para 0,302 no mesmo período (DELGADO, 2005).

Tabela 5
Índice de Gini da Distribuição da Renda Nominal e Familiar – Economicamente Ativos e Economicamente Inativos

Situação de Domicílio e Sexo	1991		2000	
	Total	Não Economicamente Ativos	Total	Não Economicamente Ativos
Total	0,618	0,645	0,611	0,584
Urbano	0,608	0,644	0,605	0,591
Rural	0,545	0,426	0,529	0,302
Homens	0,620	0,660	0,620	0,610
Urbano	0,604	0,652	0,610	0,608
Rural	0,544	0,492	0,554	0,383
Mulheres	0,591	0,608	0,576	0,548
Urbano	0,584	0,613	0,575	0,562
Rural	0,499	0,351	0,415	0,235

Fonte: IBGE. In: DELGADO, 2005.

A possibilidade de o impacto dos rendimentos provenientes do sistema previdenciário (aposentadorias e pensões) sobre a distribuição da renda domiciliar nas áreas rurais ter sido mais significativo que no segmento urbano encontra amparo no desenho específico do regime de previdência adotado para os trabalhadores rurais. No meio urbano, o sistema previdenciário tende a estar focado nas pessoas inseridas na parte mais estruturada do mercado de trabalho, que em geral já possuem rendas mais elevadas. A população de mais baixa renda em geral encontra-se excluída do sistema previdenciário e, quando perdem a capacidade laboral, tendem a viver com o apoio de suas famílias ou a depender de políticas assistenciais, que – em função do volume limitado de benefícios - possuem alcance restrito. No meio rural, no entanto, em que pese o benefício do regime especial estar restrito majoritariamente a 1 salário mínimo, a focalização da política nas pessoas mais vulneráveis, normalmente envolvidas na agricultura familiar, pode ter contribuído para aumentar a parcela da riqueza total percebida pelos mais pobres e, tudo mais constante, para a melhoria mais intensa do índice de desigualdade.

2.5.1 - Considerações Finais

Os dados apresentados fornecem fortes evidências do significativo impacto das transferências previdenciárias – aqui entendidas como assistenciais e, principalmente, previdenciárias – sobre a pobreza e a desigualdade no país. Muito embora o nível de pobreza ainda seja significativo, ele poderia ser ainda maior se determinadas políticas sociais não tivessem sido implementadas, como é o caso das aposentadorias rurais e dos benefícios de prestação continuada (assistenciais) para pessoas de baixa renda com 65 anos ou mais e/ou com necessidades especiais. Especialmente no que se refere ao meio rural, a Previdência Social tem se mostrado ainda mais importante na medida em que atenua situações de pobreza significativamente mais críticas que aquelas verificadas no meio urbano e, ainda, possui aparentemente efeitos mais intensos em termos da redução de assimetrias na distribuição de renda no meio rural que no meio urbano, por ser mais focalizada na população pobre.

2.6 – FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: IMPACTOS DE UMA EVENTUAL DESONERAÇÃO DA FOLHA SALARIAL (*Edvaldo Barbosa, Graziela Ansiliero e Luis Henrique Paiva, da Coordenação Geral de Estudos previdenciários*). Elaborada em março de 2006.

2.6.1. Introdução

A desoneração da contribuição patronal com base na folha de pagamentos está há vários anos na pauta da discussão previdenciária. Seus defensores levantam uma série de argumentos, entre eles, e com certo destaque, o de que a base tradicional da arrecadação previdenciária tende a sofrer um processo de erosão e/ou o de que os aumentos das alíquotas de contribuição patronal ao longo das últimas décadas foram, ao menos em parte, responsáveis pela redução da formalidade no mercado de trabalho.

Essa perspectiva, entretanto, permanece controversa entre os pesquisadores que se dedicam ao tema, deixando questões decisivas ainda em aberto. A desoneração deve ser compensada com o aumento de alíquotas de outros impostos (com base no faturamento ou valor agregado)? Ou a própria desoneração cria efeitos positivos (aumento da formalização, ou dos salários, ou do próprio produto) que compensam a perda de arrecadação no curto prazo?

Entre outras questões, algumas bastante específicas também precisam ser respondidas. Quais os impactos que a desoneração da contribuição patronal da folha de pagamento traria no curto prazo? Que mudanças na formalização do mercado de trabalho ou nos rendimentos dos trabalhadores compensariam esses impactos?

Essa Nota Técnica, assim, se divide em três seções, além da Introdução. Na primeira, serão apresentados os argumentos mais utilizados em defesa da desoneração da contribuição patronal em folha. Na segunda, serão estimadas as conseqüências de curto prazo da desoneração e, como conseqüência, o impacto necessário da desoneração

na geração de emprego formal ou na evolução dos salários que precisaria ocorrer para compensar, no médio prazo, as perdas que ocorrerão no curto prazo. Finalmente, na terceira, apresentaremos um painel de como a literatura tem tratado a relação entre desoneração da folha salarial e seus impactos no mercado de trabalho e na cobertura previdenciária. Em outras palavras, trata-se de responder em que medida são concretas as expectativas de que a desoneração da contribuição patronal, nos moldes hoje existentes, levará a um aumento na formalização do mercado de trabalho (ou produzirá outros efeitos positivos na economia, como o aumento da renda dos trabalhadores).

2.6.2. As justificativas da desoneração

A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos conta com algumas justificativas bem delineadas. Durante a década de 90, estruturou-se o argumento de que a base de arrecadação da Previdência Social passava por um processo irreversível de erosão, razão pela qual se deveriam buscar fontes alternativas. Em alguma medida associada a essa primeira justificativa, uma segunda também foi desenvolvida, a de que o caráter solidário do Regime Geral de Previdência Social – RGPS deveria ser aplicado também às bases tributárias: como uma série de empresas passou a racionalizar fortemente a mão-de-obra, mantendo (ou mesmo aumentando) sua produção, a migração de parte da contribuição previdenciária para a receita ou o faturamento poderia produzir uma maior “justiça” ou “solidariedade tributária”. Finalmente, alguns pesquisadores sustentaram que o aumento das alíquotas previdenciárias ocorrido nas últimas décadas seria diretamente responsável pela crise de formalidade ocorrida ao longo dos anos 90 – do que decorre que sua redução poderia elevar a formalização e, com isso, a arrecadação previdenciária. Essas justificativas são apresentadas com algum detalhe a seguir.

Ao longo dos anos 1990, até o início dos anos 2000, toda uma série de estudos de mercado de trabalho (como, por exemplo, Neves et alii, 2000; Cardoso, 2000; Neri, 2003) apontava, ainda que com diagnósticos muito distintos, para a erosão da principal base de financiamento da Previdência Social, o emprego formal.

Baseados, via de regra, na Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (referente às seis maiores regiões metropolitanas do País), tais estudos apontaram para uma constante e preocupante queda da formalidade no mercado de trabalho. Os trabalhadores registrados (com carteira de trabalho assinada), que correspondiam a 53% do mercado de trabalho metropolitano em 1992, chegariam a 45,3% em 2002; enquanto isso, a soma dos trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, que em 1992 ocupavam 40,8% do mercado de trabalho metropolitano, chegaram a 49,9% em 2002.

Como, a partir de 1995 o valor da arrecadação previdenciária pela primeira vez foi insuficiente para cobrir as crescentes despesas com pagamento de benefícios, é possível perceber o quadro geral no qual reverberou, entre *policy-makers*, legisladores e estudiosos do tema, a percepção da deterioração do mercado de trabalho metropolitano.

Uma das preocupações passou a ser, como esperado, a busca por fontes alternativas de financiamento. Entende-se, assim, a alteração que a EC n°. 41/2003 introduziu no art.

195 da Constituição Federal, possibilitando a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por “contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento”, a ser aplicada de forma não cumulativa.

O primeiro argumento favorável à desoneração das contribuições sobre a folha de pagamento poderia, portanto, ser assim entendida: a queda da formalidade no mercado de trabalho (tida como elemento exógeno e vista, muitas vezes, como inexorável) minava a base de financiamento da Previdência Social, que teria que ser reconstruída valendo-se de outros tributos.

Com certa frequência, é possível encontrar um segundo argumento, associado a esse primeiro: nesse caso, tratou-se de ressaltar que os aumentos ocorridos nas alíquotas previdenciárias (que, no caso da contribuição patronal, variaram, ao longo das últimas décadas, de 3% para 20%) atingiram mais fortemente firmas e setores intensivos em mão-de-obra, desestimulando a geração ou a formalização de vínculos empregatícios (Donadon, mimeo). Restaria ao Governo buscar “uma nova composição de financiamento (...) mais justa e mais equânime”.

Dessa maneira, a substituição (total ou parcial) da alíquota patronal de 20% pela contribuição sobre a receita ou faturamento produziria certo alívio para firmas e setores mão-de-obra intensivos e, na falta de termo melhor, penalizaria firmas e setores intensivos em capital – criando algo que poderia ser livremente descrito como solidariedade ou justiça tributária para o financiamento previdenciário.

Os argumentos até aqui apresentados fizeram, quando muito, uma associação oblíqua entre a queda da formalidade no mercado de trabalho e o diagnóstico tributário. Em outras palavras, eles sugeriram, como regra, que a erosão de uma base contributiva determinada (o mercado de trabalho formal) implicaria a necessidade de substituição por outra base (a receita ou o faturamento). Nesse aspecto, um terceiro argumento fez associação aparentemente mais clara, mas não necessariamente correta, sugerindo que a queda da formalidade no mercado de trabalho não seria um fenômeno externo ou inexorável: ao contrário, ela decorreria fundamentalmente da tributação previdenciária sobre a folha de salários.

Os trabalhos de Neri (2000; 2003; 2006) estão, provavelmente, entre os mais incisivos no estabelecimento de uma clara conexão entre a informalidade no mercado de trabalho e a tributação previdenciária. Segundo o autor, a “estrutura de custos e benefícios associados à legislação trabalhista e previdenciária leva à informalidade como modalidade de evasão fiscal” (2006: 20). Em outras palavras, o crescimento dos encargos fiscais (“sem que correspondentes benefícios sociais fossem percebidos individualmente”) levou à decisão de empregadores e trabalhadores pela informalidade como forma de evasão fiscal.

O autor supõe, assim, que o crescimento da informalidade estaria relacionado ao fato de estarmos em um trecho descendente da curva de Laffer. Segundo essa hipótese, o progressivo aumento de alíquotas teria impacto positivo sobre a arrecadação de tributos até um ponto determinado, em que começaria, ele mesmo, a comprometer a arrecadação pela diminuição de sua base. Assim, o aumento das alíquotas previdenciárias teria, de início, levado ao aumento da arrecadação. Com o tempo, entretanto, causaria o aumento da informalidade e, assim, a queda na arrecadação – de onde se poderia concluir que um

recoo nas alíquotas implicaria novo aumento da base de arrecadação (trabalho formal) e, consequentemente, aumento da arrecadação.

Esse terceiro argumento, portanto, não menciona a substituição (total ou parcial) da contribuição patronal sobre a folha de pagamento por um tributo sobre a receita ou o faturamento – já que, estando na trajetória descendente da curva de Laffer, seria de se esperar que a redução das alíquotas levaria, por si mesma, a um incremento da arrecadação.

Em comum, os três argumentos levaram em conta um fato estilizado sobre o mercado de trabalho ao longo dos anos 1990: vivíamos um período de crise do mercado formal de trabalho.

Estudos posteriores (Paiva, 2004; Ramos & Ferreira, 2005; entre outros), entretanto, avaliando dados da PNAD/IBGE para todo o País, concluíram que o fenômeno da crescente informalidade estava circunscrito às regiões metropolitanas (justamente as cobertas pela PME/IBGE) e não encontrava correspondência no Brasil não-metropolitano. Ao contrário, embora o Brasil não-metropolitano continuasse com taxas de formalização inferiores às encontradas nas regiões metropolitanas, a tendência era inversa à encontrada nessas regiões – no sentido do crescimento da formalidade, portanto.

O argumento de que estaríamos na trajetória descendente da curva de Laffer, ademais, considerou outra hipótese: a de que empregadores/trabalhadores do setor informal estariam dispostos a migrar para o setor formal caso o custo/benefício da formalidade fosse menor/maior. Assim, trabalhadores do setor informal tenderiam a migrar para a formalidade a depender da remuneração paga pelo setor formal (que tenderia a aumentar com a diminuição das alíquotas previdenciárias) ou daquilo que, como contribuição, fosse visto claramente como um benefício para eles (e não um simples custo da formalização).

Essa hipótese será discutida especificamente na seção 4 desta Nota, já que está subjacente aos modelos de equilíbrio geral desenvolvidos por alguns autores (Fernandes et ali, 2004; Ulyseia & Reis, 2006) para tentar mensurar o impacto da desoneração sobre o nível de formalidade.

O ponto a destacar, portanto, é que os diversos diagnósticos que deram base à idéia da desoneração da folha de pagamento nos levam a propostas bastante diferentes: em um caso, parece ser fundamental que a desoneração seja acompanhada de mudanças tributárias que compensem a perda de arrecadação; em outro, os próprios efeitos positivos da desoneração sobre o mercado de trabalho realizariam essa compensação.

2.6.3. Impactos de curto prazo da desoneração e possíveis fontes alternativas

Como pode ser observado na Tabela 1, no tópico seguinte, a rubrica de Empresas em Geral, que concentra a maior parcela da arrecadação das contribuições de empregados e empregadores – notadamente daquela maioria sujeita às regras gerais de contribuição do Regime –, representou em 2006 cerca de 70% da arrecadação líquida total. É evidente, portanto, que a arrecadação do RGPS e, portanto, seus resultados em termos da relação entre receitas e despesas, guardam relação estreita com as contribuições diretas de segurados e empregadores, fato que inspira cuidados na regulamentação do dispositivo constitucional.

Neste sentido, o objetivo desta seção é avaliar o impacto tributário de curto prazo da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento. Esse impacto de curto prazo terá que ser compensado. Dessa maneira, são também avaliadas as possibilidades de compensação, sejam tributárias, sejam em termos das conseqüências positivas da desoneração sobre o mercado de trabalho (isso é, formalização ou aumento da remuneração – ou ainda uma combinação dos dois). O primeiro passo, portanto, é mensurar o impacto potencial que a desoneração da contribuição patronal sobre a folha provocaria nas contas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

2.6.3.1. Cálculo de Impacto da Redução da Alíquota Patronal sobre a Arrecadação Líquida

Por meio de uma regra de três simples, pode-se observar que, com tudo mais constante, a redução de apenas 1 ponto percentual da alíquota patronal (de 20% para 19%) representa uma redução de 5% na arrecadação deste grupo. Ocorre que as contribuições patronais, do ponto de vista financeiro, estão diluídas dentre as demais contribuições que compõem a arrecadação líquida do RGPS, o que dificulta a estimativa global de impacto de reduções da alíquota imputada aos empregadores. A metodologia empregada para se estimar o impacto faz uma apuração alternativa entre algumas fontes de registros administrativos e informações financeiras do INSS.

Os dados utilizados, da competência 2006, foram extraídos do Datamart-CNIS, aplicativo que reúne as principais informações da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP, e do Sistema de Informações Gerenciais de Arrecadação - INFORMAR, que consolida os registros administrativos relativos à arrecadação do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Informações adicionais, complementares, foram obtidas no Fluxo de Caixa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e no Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS.

Ressalte-se, no entanto, que os dados disponíveis nos sistemas de informações gerenciais do Ministério da Previdência Social – MPS, não permitem a dedução imediata e perfeita da parcela da arrecadação oriunda de cada tipo de contribuição. Portanto, as parcelas correspondentes a cada componente da arrecadação tiveram de ser obtidas de formas alternativas ou estimadas com base em diversas aproximações. A arrecadação de Empresas em Geral sofreria os principais efeitos diretos de uma eventual redução da alíquota patronal. No entanto, o montante expresso na Tabela 1 inclui outras contribuições que não apenas aquelas objeto deste estudo.

TABELA 1
Arrecadação Líquida, Despesa e Saldo Previdenciário – Resultado Acumulado de
Janeiro a Dezembro de 2006 - Valores em R\$ milhões correntes

Fluxo de Caixa do INSS (ajustado pelo Sistema Informar)	Acum. Jan. a dez/06
1. Arrecadação Líquida (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4)	123.520,2
1.1. Receitas Correntes	125.575,3
Pessoa Física (1)	5.269,6
SIMPLES - Recolhimento em GPS (2)	4.673,3
SIMPLES - Repasse STN (3)	8.225,3
Empresas em Geral	82.530,4
Entidades Filantrópicas (4)	1.094,3
Órgãos do Poder Público - Recolhimento em GPS (5)	6.046,8
Órgãos do Poder Público - Retenção FPM/FPE (6)	4.619,7
Clubes de Futebol	33,7
Comercialização da Produção Rural (7)	2.164,1
Retenção (11%)	8.931,2
Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - FIES (10)	682,6
Reclamatória Trabalhista	1.236,2
Outras Receitas	68,1
1.2. Recuperação de Créditos	7.729,6
Fundo Nacional de Saúde - FNS (8)	1,1
Certificados da Dívida Pública - CDP (9)	0,0
Programa de Recuperação Fiscal - REFIS (11)	325,8
Depósitos Judiciais - Recolhimentos em GPS (12)	80,2
Depósitos Judiciais - Repasse STN (13)	1.152,4
Débitos (14)	1.173,0
Parcelamentos Convencionais (15)	4.997,0
1.3. Restituições de Contribuições (16)	(289,6)
1.4. Transferências a Terceiros	(9.495,1)
2. Despesas com Benefícios Previdenciários	165.585,3
Pagos pelo INSS	161.273,7
Sentenças Judiciais - TRF (17)	4.311,6
3. Resultado Previdenciário (1 – 2)	(42.065,1)

Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informar) - Elaboração: SPS/MPS.

(1) Contribuinte Individual, Empregado Doméstico, Segurado Especial e Facultativo.

(2) Recolhimento em Guia da Previdência Social - GPS relativo à contribuição do segurado empregado de empresas do SIMPLES.

(3) Repasse, pela Secretaria do Tesouro Nacional, dos valores recolhidos relativos à cota patronal de empresas do SIMPLES.

- (4) Recolhimento relativo à contribuição do segurado empregado de Entidades Filantrópicas das áreas de saúde, educação e assistência social, que têm isenção da cota patronal.
- (5) Recolhimento em Guia da Previdência Social - GPS - em relação aos servidores da administração direta, autarquias e fundações, da União, Estados e Municípios, vinculados ao RGPS.
- (6) Valores retidos do Fundo de Participação dos Estados - FPE - ou do Fundo de Participação dos Municípios - FPM - para pagamento das contribuições correntes de Estados e Municípios.
- (7) Valores recolhidos por Produtores Rurais Pessoa Física e Jurídica, quando da comercialização de sua produção.
- (8) Dívida dos hospitais junto à Previdência repassada ao INSS através do Fundo Nacional de Saúde - FNS.
- (9) Valor do resgate de Certificados da Dívida Pública - CDP junto ao Tesouro Nacional.
- (10) Dívida das universidades junto à Previdência repassada ao INSS através do Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - FIES.
- (11) Arrecadação proveniente do Programa de Recuperação Fiscal, que promove a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições administrados pela SRF e pelo INSS.
- (12) Recolhimento em GPS de créditos previdenciários das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência.
- (13) Valor repassado pela STN referente à parcela do crédito previdenciário das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência (Lei nº 9.709/98).
- (14) Débitos quitados através de Guia da Previdência Social - GPS - ou recebidos em decorrência de Contrato de Assunção, Confissão e Compensação de Créditos.
- (15) Pagamento de parcelamentos administrativos e judiciais, com exceção dos incluídos no Programa de Recuperação Fiscal Instituído pela Lei 9.964 de abril de 2000.
- (16) Inclui Ressarcimentos de Arrecadação.
- (17) Pagamento de precatórios de benefícios e de requisições de pequeno valor resultantes de execuções judiciais. A Lei nº 10.524, de 25.07.2002, no seu art. 28, determinou que as dotações orçamentárias para pagamento destes valores seriam descentralizadas aos Tribunais, não mais sendo pagas pelo INSS.

De modo simplificado, pode-se dizer que a agregação atual desta rubrica reúne os itens (i) arrecadação patronal de empresas em geral; (ii) arrecadação de empregados de empresas em geral; (iii) arrecadação de pessoas físicas que prestam serviços a empresas; (iv) arrecadação de empregados de empresas vinculadas a regimes especiais de contribuição, com contribuição patronal diferenciada (empregadores rurais pessoa física e jurídica – inclusive exportadores rurais, isentos da cota patronal - e clubes de futebol); (v) arrecadação com o Seguro Acidente de Trabalho – SAT (aqui somados os valores adicionais devidos por exposição dos trabalhadores a agentes nocivos); (vi) arrecadação destinada a terceiros (ao Sistema S, por exemplo).

Também se encontram misturados a estes itens de arrecadação os valores pagos sob a forma de retenção obrigatória de recolhimentos devidos por outros contribuintes – como é o caso dos contribuintes individuais que prestam serviços a empresas e/ou equiparadas, obrigadas a arrecadar a contribuição do trabalhador a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor arrecadado juntamente com a contribuição a seu cargo. Portanto, cabe à empresa contratante arcar com o pagamento da mesma cota patronal devida sobre a massa salarial de empregados e trabalhadores avulsos, atualmente fixada em 20% da remuneração paga.⁴⁷

⁴⁷ Respeitados os limites mínimo e máximo de contribuição, esta contribuição é devida pelos Clubes de Futebol, pelos Órgãos do Poder Público vinculados ao RGPS e pelas Empresas em Geral (exclusive financeiras, que pagam 22,5%). As empresas do SIMPLES e aquelas envolvidas em atividades rurais têm esta alíquota patronal substituída, respectivamente, pela contribuição sobre o faturamento e sobre a comercialização da

Situação semelhante ocorre com as cooperativas que prestam serviços a empresas. Cabe às empresas contratantes o pagamento de 15% incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal a título de contribuição patronal. A cota dos cooperados é recolhida pela própria cooperativa, relativamente à distribuição de ganhos entre os cooperados, sendo apropriada na rubrica Pessoa Física. A cota patronal, por ser obrigação do contratante, deve ser – como de fato é – computada como arrecadação de Empresas em Geral.⁴⁸

Por outro lado, uma parte da arrecadação de empresas – inclusive de algumas do SIMPLES⁴⁹ – aparece desmembrada em outra rubrica de monta significativa, rubrica esta denominada Retenção 11%. A retenção a que faz referência o nome da rubrica é aquela referente à antecipação compensável relativa à parcela de 11% descontada pela empresa contratante, do valor bruto dos serviços de cessão de mão-de-obra ou empreitada realizados e constantes da nota fiscal. A empresa contratante deduz do valor a ser pago a parcela dos 11% e recolhe ao INSS, em nome da empresa prestadora dos serviços.

De todo modo, como a maioria expressiva das empresas prestadoras de serviços obedece às regras gerais de contribuição previdenciária, as receitas oriundas das mesmas poderiam ser somadas àquelas de Empresas em Geral. A opção feita, no entanto, foi a de desconsiderar o valor registrado na rubrica Retenção 11%, estimando os recolhimentos destas empresas com base na massa salarial informada pelas mesmas por meio da GFIP. Em outras palavras, a massa salarial das empresas prestadoras de serviços, exclusive aquelas registradas no Datamart-CNIS como optantes pelo SIMPLES, foi considerada juntamente com a massa salarial das demais empresas não sujeitas a regras particulares de contribuição.⁵⁰

Por fim, vale lembrar que a arrecadação apresentada no Fluxo de Caixa do INSS está deduzida de alguns benefícios concedidos aos trabalhadores, o que faz com que a arrecadação tenha, de fato, valor inferior ao que deveria ser observado. Esse fato pode ser observado em relação a despesa com o pagamento das parcelas de Salário-Maternidade

produção rural. No caso de instituição filantrópica isenta de contribuição patronal, resta à entidade a obrigação de reter 20% (e não 11%) a título de contribuição integral do próprio Contribuinte Individual. Os valores apenas retidos – desembolsados pelo trabalhador sem vínculo empregatício – foram lançados como receitas de Pessoas Físicas. As contribuições patronais pagas pelas contratantes de Contribuintes Individuais foram mantidas no item Empresas em Geral.

- 48 Lembrando que os contribuintes rurais e as empresas vinculadas ao SIMPLES não pagam esta cota patronal, uma vez que as alíquotas incidentes sobre o faturamento substituem todas as contribuições previdenciárias patronais. O pagamento desta contribuição é devido pelas Empresas em Geral (inclusive instituições financeiras) e também pelos Clubes de Futebol, que, embora possuam contribuição patronal diferenciada (incidente sobre as receitas de eventos e espetáculos desportivos), não estão exonerados de todas as contribuições patronais.
- 49 Ressalte-se que em 2006, ano utilizado como referência para a estimativa de impacto financeiro da desoneração, as empresas prestadoras de serviços – nos moldes daquelas afetadas pela Retenção de 11% - dificilmente encontravam-se entre as optantes pelo SIMPLES, dada a existência de restrições legais que limitavam o acesso de empresas com estas características de atuação ao Sistema Simplificado. Com a aprovação da Lei Complementar No. 123/2006, a partir de julho de 2007 outras empresas que atuam como prestadoras de serviços poderão aderir ao SIMPLES.
- 50 As empresas sujeitas à Retenção de 11% descontam seus créditos das contribuições recolhidas em GPS (no caso daquelas optantes pelo SIMPLES, relativas apenas à cota de seus empregados) e solicitam restituição quando estes créditos são superiores ao montante devido. Ocorre que estas restituições não ocorrem necessariamente na mesma competência, o que pode acarretar ligeira distorção na arrecadação estimada frente àquela registrada no Fluxo de Caixa.

e de Salário Família de segurados inscritos no RGPS na categoria de empregados, que é deduzida dos recolhimentos devidos e repassados pelos empregadores. Desta maneira, não apenas a arrecadação, mas também a despesa previdenciária, está subestimada. Portanto, a opção pela estimativa de receitas por meio da massa salarial informada na GFIP serve também para contornar este obstáculo.

O incremento na despesa foi estimado com base em dados do AEPS (Salário Maternidade) e também da GFIP (Salário Família). As prestações pagas de salário maternidade e de salário família não são computadas diretamente pelos registros administrativos do MPS, mas buscou-se estimar seus valores de modo a garantir a coerência do tratamento dado à despesa previdenciária, frente àquele dado à arrecadação. Os valores despendidos com salário família foram obtidos no datamart-CNIS, que traz as informações fornecidas pelos próprios empregadores. Já a despesa com salário maternidade foi calculada com base em estimativas da concessão do benefício, publicadas no AEPS.

A arrecadação previdenciária total foi dividida em três componentes: (i) receita corrente; (ii) recuperação de créditos e, (iii) arrecadação de terceiros. A receita corrente, por sua vez, foi desagregada em outros itens (Tabela 2): (1) pessoa física (contribuições de contribuintes individuais - CI, empregados domésticos, cooperados, segurados especiais e facultativos); (2) Empresas em Geral; (3) Empresas Optantes pelo SIMPLES; (4) Órgãos do Poder Público; (5) Arrecadação Rural; (6) Entidade Filantrópica isenta de contribuição previdenciária patronal; (7) Clubes de Futebol; (8) Seguro Acidente de Trabalho – SAT e, (9) outras receitas correntes.

O Datamart-CNIS traz a massa salarial de empregados e trabalhadores avulsos e também de cooperados e contribuintes individuais que prestam serviços a empresas. É possível ainda identificar as parcelas desta massa sujeitas às diferentes alíquotas patronais (inclusive de SAT e por exposição a agentes nocivos), bem como o volume sujeito a cada uma das faixas de contribuição dos trabalhadores e a suas correspondentes alíquotas (7,65%, 8,65%, 9,0% e 11,0%). A aplicação das alíquotas à respectiva parcela da massa salarial resulta nos valores apresentados na Tabela 2, lembrando que, no caso dos CI prestadores de serviços a empresas, os valores apenas retidos (11,0% da massa salarial declarada para os mesmos na GFIP) foram acrescidos à arrecadação de Pessoa Física.⁵¹

Mais precisamente, a estimativa de arrecadação de seus empregados foi realizada com base na massa salarial por faixa de remuneração, levando-se em conta as distintas alíquotas de contribuição de empregados (7,65%, 8,65%, 9,0% e 11,0%) e a massa salarial passível de ser tomada como base de incidência – valores inferiores ao teto previdenciário. A arrecadação com a contribuição patronal foi estimada com maior facilidade, já que consiste no somatório do produto entre a massa salarial total (não sujeita ao teto) e a alíquota geral única de 20% com o produto entre a massa salarial total e as diferentes alíquotas do SAT, que financiam os benefícios acidentários. Foram estimadas ainda as receitas geradas pela

51 Ainda em relação aos CI, vale ressaltar que a retenção corresponde a 11,0% do total da remuneração paga ao CI, observado o limite máximo do salário-de-contribuição, cabendo ao segurado informar à empresa a existência de recolhimentos adicionais, evitando assim o pagamento acima do teto previdenciário. Como o Datamart-CNIS não nos permite identificar os CI, não foi possível evitar a inclusão de valores que não seriam sujeitos à alíquota do empregado.

aplicação das alíquotas adicionais do SAT, por exposição a agentes nocivos, que financiam as aposentadorias especiais.

As receitas arrecadadas diretamente pelo INSS e incidentes sobre a comercialização da produção rural e sobre receitas de eventos esportivos (Clubes de Futebol) foram extraídas do Informar, ao passo que a arrecadação com a contribuição patronal das empresas do SIMPLES (repassada pela STN ao INSS) foi obtida no Fluxo de Caixa do INSS. A rubrica Pessoa Física teve seu valor original, calculado a partir do Informar, aumentado em função do somatório com as receitas geradas pela retenção de contribuições de CI por parte de empresas contratantes de serviços – anteriormente incorporadas indevidamente à arrecadação destes últimos. As outras receitas correntes, com importância residual no montante total, foram obtidas diretamente no Informar ou no Fluxo de Caixa do INSS.

As receitas de recuperação de créditos foram extraídas do Informar, ao passo que a arrecadação de terceiros foi obtida no Fluxo de Caixa do INSS.⁵² O passo seguinte foi separar o valor da taxa de administração, recebida pelo INSS em função das atividades de recolhimento e repasse dos recursos de terceiros realizadas pela rede de atendimento do INSS. O valor da taxa integra a arrecadação do Regime Geral, varia em função da evolução da massa salarial e, portanto, tem impacto sobre o resultado do RGPS e poderia ser afetada indiretamente pela desoneração da folha.

Buscou-se estimar o valor absoluto arrecadado com cada uma das contribuições mencionadas acima, tomando-se como referência o valor total da arrecadação necessário para, frente à despesa estimada, resultar na necessidade de financiamento efetivamente observada em 2006. Para tanto, os dados dos principais registros administrativos (Informar e Datamart-CNIS) foram utilizados para a desagregação da arrecadação entre os itens mencionados, com o cuidado de garantir que os montantes estimados fossem ajustados pelo resultado final do Fluxo de Caixa. A arrecadação estimada mostrou-se muito próxima àquela esperada, o que corrobora a metodologia utilizada (Tabela 2).⁵³

52 No caso da arrecadação destinada a terceiros, para fins de cálculo do impacto final da desoneração, apenas foram feitos ajustes para excluir, da parcela somada à arrecadação de Empresas em Geral, os valores recolhidos juntamente com a contribuição patronal dos empregadores que recolhem com base na comercialização da produção rural, uma vez que estes últimos não serão afetados pela desoneração. Em relação às receitas de recuperação de créditos, foram acrescidos os valores da rubrica FIES relativos ao pagamento de débitos de instituições de ensino superior. O restante da rubrica corresponde à arrecadação corrente destas instituições, já estimada por meio da GFIP.

53 A pequena diferença, da ordem de 1,0%, pode ser explicada, por exemplo, pelo recolhimento voluntário em 2006 de contribuições relativas a competência anteriores (não enquadradas como débitos recuperados) ou pelo recolhimento sem GPS de contribuições sem o correspondente envio da GFIP. O valor da diferença foi distribuído com base na participação de cada item na arrecadação total estimada.

TABELA 2
Arrecadação Previdenciária, Despesa Previdenciária e Saldo Previdenciário –
Resultado Acumulado de Janeiro a Dezembro de 2006 - Valores em R\$ milhões
correntes – Valores Estimados e Ajustados pelo Fluxo de Caixa do INSS

Itens/Rubricas	Acum. Jan. a dez/06
1. Arrecadação	136.580.807.013,9
1.1 Receitas Correntes	119.130.238.336,5
Pessoa Física	8.535.524.064,6
Empresas em Geral	69.406.640.227,6
Cota Patronal (20%)	47.149.731.440,6
Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais (20%)	3.189.822.928,6
Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados	992.557.729,2
Cota do Empregado	18.074.528.129,3
Empresas Optantes pelo SIMPLES	12.561.615.488,4
Cota Patronal - Repasse da STN	8.225.275.375,2
Cota do Empregado	4.336.340.113,2
Órgãos do Poder Público	9.803.546.840,5
Cota Patronal (20%)	6.614.631.448,9
Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais (20%)	407.551.776,8
Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados	997,5
Cota do Empregado	2.781.362.617,4
Bancos Comerciais/Bancos de Investimento	7.300.839.307,5
Cota Patronal (22,5%)	5.274.422.532,9
Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais (22,5%)	419.946.222,5
Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados	45.388,9
Cota do Empregado	1.606.425.163,1
Arrecadação Rural	3.411.745.138,8
Comercialização da Produção Rural	2.157.394.790,8
Cota do Empregado	1.254.350.348,0
Entidades Filantrópicas	1.320.505.395,3
Clubes de Futebol	51.437.876,5
Cota Patronal (Receita de Eventos Desportivos)	33.669.825,0

Cota Patronal sobre Remuneração de Contribuintes Individuais	1.136.071,0
Cota Patronal sobre Valor Bruto de Nota Fiscal de Cooperados	-
Cota do Empregado	16.631.980,5
Seguro Acidente de Trabalho (SAT) - Total	5.434.067.339,0
Outras Receitas Correntes	1.304.316.658,4
1.2 Recuperação de Créditos	7.762.202.703,4
1.3 Arrecadação de Terceiros	9.688.365.974,0
1.4.1 Taxa de Administração do INSS	193.269.759,4
1.4.2 Arrecadação Destinada a Terceiros	9.495.096.214,7
2. Dispêndio/Repasse	178.645.911.362,7
2.1 Sentenças Judiciais	4.311.646.859,0
2.2 Pagamento de Benefícios	164.549.519.211,8
2.2.1 Benefícios Pagos pelo INSS	161.273.652.995,9
2.2.2 Benefícios Pagos por Intermédio de Empregadores	3.275.866.216,0
2.2.2.1 Salário Família	1.777.820.058,8
2.2.2.2 Salário Maternidade	1.498.046.157,2
2.3 Restituições de Contribuições	289.649.077,1
2.3 Transferências a Terceiros	9.495.096.214,7
3. Saldo (1 - 2)	(42.065.104.348,7)

Fonte: INSS (fluxo de caixa); Informar; Datamart-CNIS - Elaboração: SPS/MPS.

Finalizada a estimativa de arrecadação, foram considerados para o cálculo de impacto apenas os segmentos de empregadores que seriam beneficiados pela redução da alíquota patronal. Não se encontram neste grupo as empresas que atualmente já são contempladas por regimes diferenciados de contribuição ao RGPS, como aquelas vinculadas ao SIMPLES, as entidades filantrópicas (das áreas de saúde, educação e assistência social), os empregadores rurais (pessoa física e jurídica), os clubes de futebol e os setores voltados à exportação agrícola.

Em relação a estes empregadores não diretamente beneficiados pela redução na alíquota patronal, restou considerar a contribuição relativa aos empregados, realizada normalmente e parte integrante da rubrica de Receitas Correntes. A massa salarial destes grupos, informada no Datamart-CNIS, foi tratada e posteriormente utilizada apenas para o cálculo da contribuição dos empregados. O valor encontrado foi ajustado ao Fluxo de Caixa e mantido fixo em todas as simulações realizadas.

Após a exclusão dos montantes arrecadados em nome destes empregados vinculados a empresas em regimes especiais de contribuição, que não terão ganho adicional com a desoneração, restaram apenas os valores recolhidos efetivamente pelas empresas e

instituições sujeitas às regras gerais do RGPS. Uma eventual desoneração deverá afetar as contribuições patronais – de 22,5% para instituições financeiras e de 20% para empresas em geral e demais instituições - sobre remunerações de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais prestadores de serviços a empresas. O resultado desta tentativa de mensuração de impacto consta da Tabela 3, a seguir.

Este exercício preliminar, com base na arrecadação verificada em 2006, mostra que o impacto de desoneração de cada ponto percentual da alíquota referente à cota patronal das empresas em geral (inclusive financeiras) e órgãos do poder público representaria, naquele ano, uma queda na receita de R\$ 3,12 bilhões. Assim, se, por exemplo, a alíquota fosse reduzida de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de compensação da ordem de, respectivamente, R\$ 15,60 bilhões, R\$ 31,21 bilhões e R\$ 46,81 bilhões para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo, como mostra a Tabela 3. Em um cenário de desoneração total (alíquota patronal de 0%), a compensação deveria ser de R\$ 62,42 bilhões.⁵⁴

TABELA 3

Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado Previdenciário – Valores em R\$ milhões correntes - Impacto da Desoneração da Folha de Pagamentos das Empresas e Órgãos Públicos (Redução da Alíquota Previdenciária Patronal) - 2006

Alíquota Patronal INSS	Arrecadação			Despesa Previdenciária	Resultado Previdenciário	
	Arrecadação Líquida	Perda de Arrecadação (R\$)	Perda de Arrecadação (%)		Resultado Previdenciário	Variação no Resultado
20%	126.796,1	-	-	168.861,2	(42.065,1)	-
19%	123.674,8	(3.121,2)	-2,5%	168.861,2	(45.186,3)	7,4%
18%	120.553,6	(6.242,5)	-4,9%	168.861,2	(48.307,6)	14,8%
17%	117.432,4	(9.363,7)	-7,4%	168.861,2	(51.428,8)	22,3%
16%	114.311,2	(12.484,9)	-9,8%	168.861,2	(54.550,0)	29,7%
15%	111.189,9	(15.606,1)	-12,3%	168.861,2	(57.671,2)	37,1%
14%	108.068,7	(18.727,4)	-14,8%	168.861,2	(60.792,5)	44,5%
13%	104.947,5	(21.848,6)	-17,2%	168.861,2	(63.913,7)	51,9%
12%	101.826,2	(24.969,8)	-19,7%	168.861,2	(67.034,9)	59,4%
11%	98.705,0	(28.091,0)	-22,2%	168.861,2	(70.156,1)	66,8%
10%	95.583,8	(31.212,3)	-24,6%	168.861,2	(73.277,4)	74,2%
9%	92.462,6	(34.333,5)	-27,1%	168.861,2	(76.398,6)	81,6%
8%	89.341,3	(37.454,7)	-29,5%	168.861,2	(79.519,8)	89,0%
7%	86.220,1	(40.575,9)	-32,0%	168.861,2	(82.641,1)	96,5%
6%	83.098,9	(43.697,2)	-34,5%	168.861,2	(85.762,3)	103,9%

⁵⁴ No caso das instituições financeiras, permanecerá a adicional de 2,5 pontos percentuais de alíquota patronal em relação às demais empresas e instituições.

5%	79.977,7	(46.818,4)	-36,9%	168.861,2	(88.883,5)	111,3%
4%	76.856,4	(49.939,6)	-39,4%	168.861,2	(92.004,7)	118,7%
3%	73.735,2	(53.060,9)	-41,8%	168.861,2	(95.126,0)	126,1%
2%	70.614,0	(56.182,1)	-44,3%	168.861,2	(98.247,2)	133,6%
1%	67.492,8	(59.303,3)	-46,8%	168.861,2	(101.368,4)	141,0%
0%	64.371,5	(62.424,5)	-49,2%	168.861,2	(104.489,6)	148,4%

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - Elaboração: SPS/MPS.

Percebe-se pela Tabela 2 que, para o ano de 2006, a redução de 1 ponto percentual na alíquota patronal ocasionaria uma variação negativa de 2,5% na arrecadação líquida e um aumento de 7,4% do déficit. A redução de 5 pontos percentuais na alíquota patronal ocasionaria uma variação negativa de 12,3% na arrecadação líquida e um aumento de 37,1% do déficit. Já para a desoneração total a variação negativa na arrecadação líquida seria de 49,2%, elevando o déficit previdenciário 148,4%. Caso o leitor esteja interessado na estimativa de impacto de uma desoneração focada apenas nas empresas em geral – excluindo-se, portanto, os órgãos do poder público vinculados ao RGPS -, os resultados podem ser consultados em tabelas anexas. Em qualquer dos casos, os dados aconselham que uma eventual desoneração seja realizada de forma gradual e paulatina.

2.6.3.2. Compensação da Perda de Curto Prazo por meio da Massa Salarial

Avalia-se, aqui, em que escala deveria variar a massa salarial (ou por aumento do emprego formal, ou por aumento dos salários, ou por uma combinação de ambos) para que fossem compensadas as perdas de arrecadação que viriam com a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos. Um elemento a se considerar, nesse caso, é que os eventuais efeitos benéficos da desoneração da folha sobre o mercado de trabalho (tema da seção 4 desta Nota) ocorreriam no médio ou longo prazo, enquanto a perda ocorreria tão logo fosse feita a desoneração.

A princípio, o debate em torno da desoneração da folha de pagamentos do setor privado aponta para uma desoneração neutra do ponto de vista da arrecadação previdenciária. Em outras palavras, a perda de arrecadação com a redução da alíquota patronal sobre os salários seria compensada pela criação e/ou incremento de algum tributo incidente sobre uma fonte alternativa de arrecadação (faturamento bruto, faturamento líquido da folha salarial, movimentação financeira etc). Uma medida com este escopo possivelmente beneficiaria alguns setores, especialmente aqueles intensivos em mão-de-obra, e oneraria outros, como os capital-intensivos.

No entanto, são recorrentes os argumentos de que a desoneração neutra da folha de pagamentos teria efeitos limitados sobre a formalização das relações trabalhistas, uma vez que para o empregador seriam relevantes não apenas os dispêndios com encargos trabalhistas, mas sim os custos totais associados ao pagamento de tributos. Os partidários destes argumentos sugerem que a simples desoneração da folha provocaria impactos significativos no mercado de trabalho, o que – dentro de certo tempo – compensaria a perda de arrecadação, fosse pelo aumento do rendimento médio fosse pelo aumento na quantidade de contribuintes.

Com base nesta segunda hipótese, o exercício proposto para esta subseção consiste em estimar a expansão necessária da massa salarial para fazer frente à perda de arrecadação associada à redução de cada ponto percentual da alíquota patronal de contribuição previdenciária. Portanto, buscou-se mensurar o montante de massa salarial que compensaria a perda inicial por meio de incremento nos recolhimentos da alíquota de empregados, do SAT, das alíquotas de exposição a agente nocivo, da taxa de administração da arrecadação de terceiros (apenas da parcela oriunda de empresas em geral) e da própria alíquota patronal.

Este aumento da massa salarial, caso de fato viesse a ocorrer, poderia ser resultado de pelo menos três cenários básicos. Caso o emprego formal permaneça constante, ou seja, caso a medida não produza impactos sobre a formalização, as variações na massa teriam que ocorrer unicamente em função do aumento do rendimento médio dos empregados já contribuintes. Outra possibilidade extrema é que o eventual ajuste venha a ocorrer fundamentalmente sobre o emprego formal, com aumento do número de contribuintes e estabilidade dos rendimentos. A hipótese intermediária é que a medida, caso gere os efeitos positivos esperados, provoque efeitos tanto sobre o emprego formal quanto sobre o rendimento.⁵⁵

Os resultados, para cada nível de desoneração e com base nos doze meses de 2006, estão expostos na Tabela 4. Caso a alíquota de contribuição patronal fosse reduzida sem que novas fontes de arrecadação fossem criadas, passando de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de crescimento imediato da massa salarial da ordem de, respectivamente, 21,5%, 54,0% e 108,4% para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo no acumulado do ano.

55 Muito embora não pareça razoável supor que a desoneração provocasse efeitos importantes na quantidade de pessoas empregadas em órgãos do poder público vinculados ao RGPS, pode-se supor alguma variação no rendimento destes empregados. Por esta razão, nesta simulação foram consideradas as empresas em Geral e os órgãos do poder público.

TABELA 4
Massa Salarial de Órgãos do Poder Público e Empresas não Beneficiadas pelo Simples ou Outras Renúncias da Contribuição Patronal – Valores em R\$ milhões correntes - Impacto da Desoneração da Folha de Pagamentos (Redução da Alíquota Previdenciária Patronal) – 2006⁵⁶

Alíquota Patronal INSS	Massa Salarial		
	Massa Salarial	Diferença em relação à massa salarial verificada	Var. % em relação à massa salarial verificada
20%	292.263,7	-	-
19%	303.107,2	(10.843,5)	3,7%
18%	314.731,3	(22.467,6)	7,7%
17%	327.223,3	(34.959,6)	12,0%
16%	340.684,3	(48.420,6)	16,6%
15%	355.231,5	(62.967,8)	21,5%
14%	371.002,1	(78.738,4)	26,9%
13%	388.156,9	(95.893,2)	32,8%
12%	406.886,7	(114.623,0)	39,2%
11%	427.418,9	(135.155,2)	46,2%
10%	450.026,6	(157.762,9)	54,0%
9%	475.041,4	(182.777,7)	62,5%
8%	502.869,4	(210.605,7)	72,1%
7%	534.013,3	(241.749,6)	82,7%
6%	569.103,4	(276.839,7)	94,7%
5%	608.940,4	(316.676,7)	108,4%
4%	654.557,5	(362.293,8)	124,0%
3%	707.311,0	(415.047,3)	142,0%
2%	769.017,8	(476.754,1)	163,1%
1%	842.168,3	(549.904,6)	188,2%
0%	930.271,5	(638.007,8)	218,3%

Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - Elaboração: SPS/MPS.

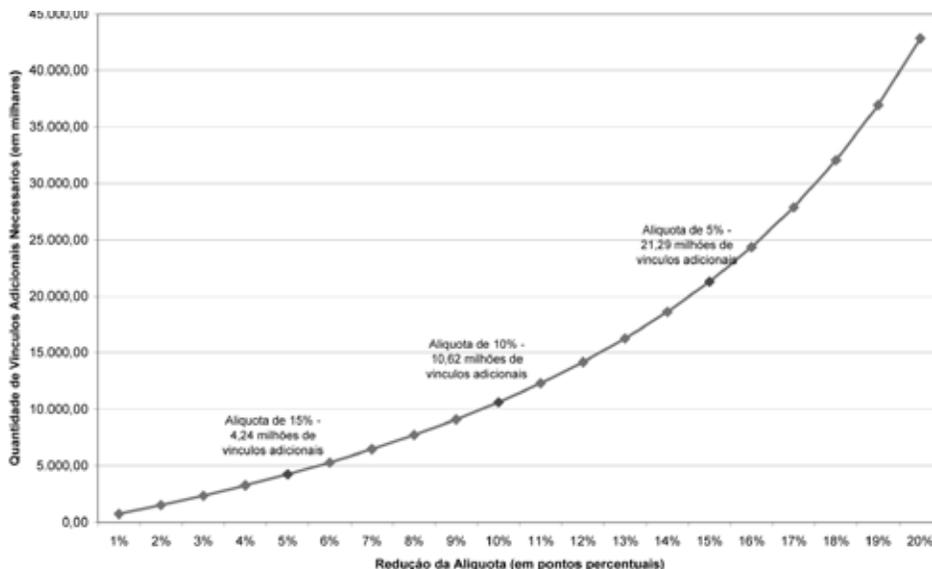
A evolução da massa salarial necessária para compensar a redução da contribuição patronal sugere que supressão de cada ponto percentual da alíquota exige um aumento mais que proporcional na base de incidência do conjunto de contribuições patronais. Ocorre que parte da compensação acontece por meio da própria contribuição patronal que, embora passe a ser recolhida sob uma alíquota inferior, incide sobre base mais elevada. A cada ponto percentual adicional de redução, portanto, não apenas a arrecadação patronal diminui frente à massa salarial original, mas também cai o percentual incidente sobre a

⁵⁶ Inclusive os valores pagos como décimo terceiro salário e a título de adicional de férias, sobre os quais também incide contribuição previdenciária.

massa adicional. Em outras palavras, a alíquota patronal perde gradativamente seu próprio potencial de compensação da desoneração, que deverá ser, cada vez mais, realizada por meio das demais alíquotas, mantidas fixas.

Em função disto, a evolução da massa salarial necessária para fazer frente à perda de arrecadação patronal se daria por meio de uma trajetória exponencial. Esta tendência pode ser observada também quando a necessidade de compensação é colocada em termos de vínculos formais adicionais para gerar a arrecadação suplementar necessária entre empresas e órgãos do poder público.⁵⁷ Supondo que sejam mantidos fixos o rendimento médio e a proporção de vínculos por nível de alíquota de contribuição dos empregados (7,65%, 8,65%, 9,0% e 11,0%), a quantidade de vínculos adicionais necessários para cada grau de desoneração pode ser observada no Gráfico 1.

GRAFICO 1
Quantidade de Vínculos Formais Necessários para Neutralizar o Impacto da Supressão de cada Ponto Percentual da Alíquota Previdenciária Patronal – 2006



Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS; Datamart-CNIS; Informar - **Elaboração:** SPS/MPS.

Deve-se ter em mente que as taxas estimadas acima são bastante expressivas e que dependerão de aumento substancial na quantidade de vínculos empregatícios formais e/ou de aumento da remuneração dos empregados formais. Ademais, ainda que tais volumes de massa salarial sejam atingidos, a defasagem temporal entre a redução da alíquota e a recuperação da arrecadação – em função do tempo de resposta das variáveis

⁵⁷ Tomando-se a quantidade de vínculos como proxy da quantidade de empregos formais. Cada trabalhador pode possuir mais de um vínculo.

rendimento médio e/ou emprego formal – produzirá um agravamento do desequilíbrio das contas do RGPS no curto prazo. No médio prazo, mesmo que a arrecadação tenha retornado ao patamar original, a despesa previdenciária já terá alcançado nível muito superior ao atual – mesmo que se considere apenas o crescimento vegetativo do estoque de benefícios, sem que seja mensurado o aumento na despesa associado aos benefícios de risco concedidos aos novos segurados.⁵⁸

O confronto dos resultados obtidos com os registros da Relação Anual de informações Sociais – RAIS evidencia a dificuldade de se neutralizar os efeitos da desoneração apenas com os efeitos da própria medida sobre o emprego formal e/ou sobre o rendimento dos empregados celetistas. De acordo com dados da RAIS, nos anos recentes a massa salarial anualizada acumulou aumentos reais expressivos, da ordem de 7,2% (2005/2004), 7,6% (2004/2003) e 6,3% (2003/2002).⁵⁹ Por sua vez, o Cadastro de Emprego e Desemprego – CAGED tem registrado recordes sucessivos nos últimos anos, sendo que em 2006 o saldo anual foi de 1,23 milhão de postos celetistas gerados.

Ora, embora significativa, a melhoria dos indicadores do mercado formal até aqui não foi suficiente para fazer frente ao incremento na despesa previdenciária e, portanto, não possibilitou a contenção da expansão da necessidade de financiamento do RGPS. Imaginar resultados do mercado de trabalho ainda muito superiores ao que estamos assistindo parece exigir uma dose de otimismo que talvez seja excessiva. Esse é o tema da seção seguinte desta Nota.

2.6.4. Impactos de longo prazo da desoneração: a questão da formalização da mão-de-obra

A seção anterior procurou analisar o impacto de curto prazo da desoneração na perda de arrecadação, bem como avaliar quais as fontes tributárias alternativas que poderiam fazer frente, com impactos variados, a essa perda. Resta avaliar, entretanto, a hipótese de que a desoneração possa trazer, ela mesma, impactos significativos sobre o nível de formalidade (ou, ainda, sobre o nível dos salários) que pudessem compensar, ainda que em um tempo mais dilatado, a perda de arrecadação.

Na literatura aqui avaliada, isso foi feito de três maneiras: a partir de elementos conceituais (Neri, 2003); a partir de dados do tipo painel para um conjunto de países e anos (Bordonaro, 2003); ou a partir de modelos de equilíbrio geral (Fernandes et alli, 2004; Ulyssea e Reis, 2006).

No primeiro caso (Neri, 2003), a ênfase foi dada à observação de alguns elementos empíricos (ou, mais especificamente, ao “aumento das alíquotas de contribuição previdenciária”, por um lado, e à “crescente informalização das relações de trabalho”, por

58 Para além do desequilíbrio atuarial, também importante, no longo prazo a inclusão de novos contribuintes neste momento do tempo implicará taxas de crescimento da despesa ainda mais expressivas, em função dos gastos adicionais com aposentadorias e pensões. Portanto, o controle do desequilíbrio do RGPS depende não apenas da expansão da cobertura previdenciária entre a população ocupada, mas também de medidas de contenção da despesa.

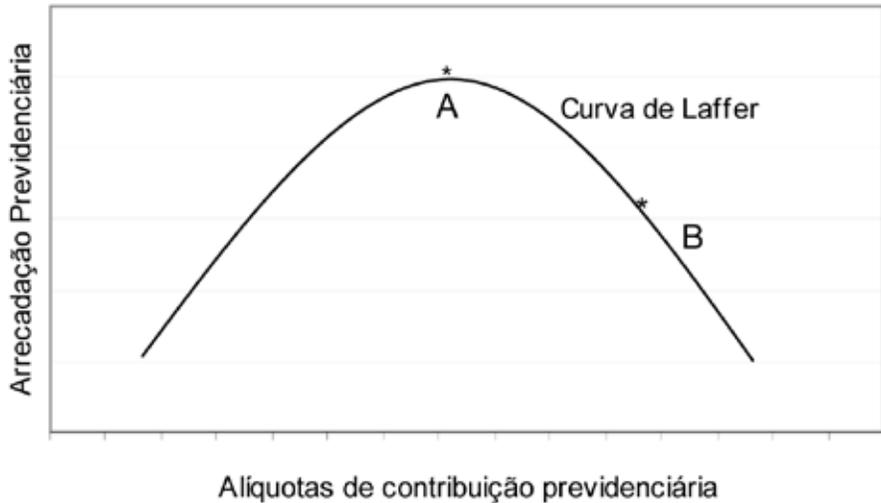
59 Tomando-se como referência os valores informados em dezembro de cada ano e atualizados pelo INPC a preços de dezembro de 2006.

outro) e a sua associação a partir de um elemento conceitual específico (a curva de Laffer). No segundo caso (Bordonado, 2003; Kugler & Kugler, 2003), tratou-se de avaliar dados empíricos do tipo painel e mensurar, por meio de regressões, a importância de variáveis específicas para explicar as variações do grau de informalidade.

Finalmente, no terceiro caso (Fernandes et alli, 2004; Ulyssea & Reis, 2006), o objetivo foi construir, por meio de um modelo, uma “economia artificial” que adota uma série de parâmetros da economia brasileira real. Construído o modelo, avalia-se em que medida certas alterações (por exemplo, alterações tributárias) geram determinados impactos (como, por exemplo, aumento do produto ou aumento da formalidade no mercado de trabalho). Desnecessário dizer que, aqui, os resultados obtidos dependem amplamente dos pressupostos adotados pelos modelos – pressupostos que, ressalte-se, podem ser amplamente defensáveis.

O argumento de Neri já foi apresentado na seção 2 desta Nota. Vale, entretanto, retomar rapidamente o seu ponto: como o Regime Geral de Previdência Social apresentou, ao longo de algumas décadas, aumento nas alíquotas de contribuição previdenciária e, entre o final dos anos 80 e meados dos anos 90, o mercado de trabalho brasileiro teria sido marcado por uma queda na taxa de formalização no mercado de trabalho, o autor associou os dois fatos enquadrando-os na chamada curva de Laffer. Nesse caso, a queda da arrecadação (determinada pelo recuo nas taxas de formalização) seria, em grande medida, função da contínua elevação da contribuição previdenciária (trânsito entre os pontos A e B no Gráfico 2, abaixo). Microeconomicamente, a decisão de deixar o mercado formal seria tomada pelos trabalhadores (e/ou pelos empregadores) visando à evasão previdenciária: o custo da contribuição previdenciária passaria a não ter, do ponto de vista desses agentes, contrapartida adequada em termos de benefícios. Como corolário, teríamos, ao longo do tempo, um aumento da formalidade (e da arrecadação previdenciária) com o recuo das alíquotas de contribuição – que maximizariam o retorno da arrecadação no ponto A.

GRAFICO 2
Curva de Laffer



Por sua vez, os estudos que envolvem avaliação estatística de dados do tipo painel ou modelos de equilíbrio geral têm resultados relativamente controversos. Entre os trabalhos que utilizam dados do tipo painel, o trabalho de Nora Garro Bordonaro (2003) parece ser dos mais interessantes, na medida em que envolve dados de 9 países latino-americanos⁶⁰ por um período de 21 anos (1980-2000), considerando uma série de variáveis (como alíquota previdenciária; PIB per capita; índice de abertura comercial, entre outras). Embora a regressão tenha apontado para um incremento de 0,3% na informalidade para cada aumento de 1% na alíquota previdenciária total, o efeito das variações nas alíquotas foi muito inferior ao efeito do PIB *per capita*: para uma variação de 1% no PIB *per capita*, a informalidade variaria -1,7%. Em outras palavras, apesar do efeito da variação da alíquota previdenciária ser significativo, é relativamente pequeno frente à variável com maior impacto sobre a formalização – o PIB *per capita*.

Caso os coeficientes encontrados por Bordonaro refletissem perfeitamente a economia brasileira, poder-se-ia prever que a redução de 5 p.p. da alíquota previdenciária patronal (uma redução de 25% na contribuição) teriam impacto sobre a informalidade de -7,5% – insuficiente, como vimos na seção 3 deste trabalho, para cobrir a perda de arrecadação.

O resultado encontrado por Bordonaro é compatível ao encontrado por Nickell (1997) para países Europeus. Em alguma medida, também é compatível com o trabalho de Gruber (1995) sobre os efeitos da privatização da seguridade social no Chile: segundo o autor, a redução da alíquota previdenciária total ocorrida na reforma previdenciária chilena não teve impacto sobre o nível de emprego, mas sim sobre os salários dos já empregados.

⁶⁰ Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai.

Apontam para a mesma direção os resultados encontrados por Fernandes & Menezes Filho (2002) em estudo sobre os efeitos dos aumentos dos encargos sociais ocorrido na Constituição de 1988: segundo os autores, a variação dos encargos teria pouco impacto sobre o emprego formal – afetando, antes, o salário.

Assim, há uma série de estudos apontando para o fato de que os níveis de emprego e de salários já incorporam os efeitos dos encargos trabalhistas – e que eventuais variações negativas na alíquota tende a ter impacto positivo antes sobre os salários dos ocupados formais do que do nível do emprego formal (Arbache, 2003).

Entre os trabalhos aqui avaliados, os estudos que se valem de modelos de equilíbrio geral (Fernandes et alli, 2004; Ulyseia & Reis, 2006) não chegam a resultados menos conflitantes. Fernandes, Gremaud & Narita (2004) trabalham com um modelo cujas principais características são o de horizonte infinito e economia competitiva; produção de um único bem; um único tipo de capital e 18 tipos de trabalho (de acordo com qualificação profissional e características demográficas); e tecnologia de produção representada por uma função com retornos constantes de escala. Há, além disso, duas outras características importantes do modelo: ele não prevê impactos (indiretos) de mudanças da estrutura tributária sobre o setor informal da economia e supõe que os trabalhadores do setor informal estão dispostos a mudar para o setor formal “a depender da remuneração paga nesse último setor”.

Essas duas últimas características parecem ser relevantes para a interpretação dos resultados dos autores. Primeiramente, poder-se-ia supor que mudanças tributárias (como a redução da carga total ou a substituição de determinados tipos de impostos) poderiam ter efeitos significativos sobre toda a economia (ou, em outras palavras: que os impactos diretos sobre o setor formal reverberariam também no setor informal), beneficiando firmas e trabalhadores na informalidade. Como o modelo não prevê esse tipo de efeito indireto da mudança nos tributos, ele pode, ao cabo, superestimar os impactos por ele previstos sobre o nível de formalidade.

O segundo ponto também é relevante. Na prática, os autores adotam a hipótese presente no trabalho de Neri (2003) e aqui já mencionada, segundo a qual os trabalhadores decidiriam migrar do setor informal para o setor formal em função da relação custo/benefício da formalidade. Veremos, à frente, que essa hipótese desconsidera a possibilidade de segmentação entre os setores formal e informal do mercado de trabalho brasileiro.

Os resultados encontrados pelo estudo, no que diz respeito ao aumento do emprego formal, são relativamente modestos – mais ainda quando se leva em conta a possibilidade de que estejam superestimados. A hipótese de redução da carga tributária total (todos os impostos, na mesma proporção) foi a de melhor resultado no longo prazo: variação de +5,3% no emprego formal. A desoneração do imposto sobre o trabalho (desoneração da contribuição sobre o 1º salário mínimo do rendimento do trabalhador) com compensações (isso é, neutra do ponto de vista da arrecadação) apresenta resultados de longo prazo ainda mais modestos: estabilidade no emprego formal (caso a compensação ocorra por meio do PIS e do COFINS – sem onerar despesas com bens de capital) ou aumento de 1,9% no emprego formal (caso a compensação ocorra por meio de um IVA com desoneração total de investimentos em capital), ambos no longo prazo.

É importante registrar que o segundo e o terceiro cenários, embora não resultem em forte geração de empregos formais, leva a uma mudança na composição salarial da força de trabalho: a desoneração do 1º salário mínimo leva à geração de postos de trabalho de baixo rendimento e eliminação de postos de trabalho de alto rendimento⁶¹, fato que permite antever certas repercussões previdenciárias. Em resumo, aparentemente apenas o cenário da desoneração total traria algum impacto (ainda que modesto) sobre o emprego formal no longo prazo.

O modelo de equilíbrio geral de Ulyssea & Reis (2006) tem, em relação ao de Fernandes et alli, uma diferença importante em termos do resultado que os autores encontram: os autores adotam “curvas de salário” específicas para cada setor e qualificação de trabalhador que reproduzem, segundo os autores, a “forte” rigidez salarial do mercado de trabalho brasileiro a partir do Plano Real. Com isso, o ajuste à queda das alíquotas dos tributos tende a se dar mais na formalização que no salário.

Isso explica, ao menos em parte, os resultados alcançados. Os autores avaliam quatro cenários, nos quais as contribuições sobre o salário (estimadas por eles em 27,5%⁶²) são reduzidas para 25%, 20%, 15% e 10%. Para esses cenários, há um aumento de 1,66 p.p., 4,98 p.p., 6,70 p.p. e 8,19 p.p. na taxa de formalidade. A redução de 27,5% para 20% na alíquota de tributos sobre o salário implicaria, mesmo considerando o aumento na formalização, perda de 11% da arrecadação sobre a folha. A diminuição das contribuições para o salário de 27,5% para 10% implicaria redução líquida (isto é, também considerando a melhoria prevista na formalização da mão-de-obra) de 50% na arrecadação.

Duas outras características do modelo elaborado por Ulyssea & Reis levariam, ao menos a princípio, a sobreestimar os impactos da redução de encargos sobre a folha de pagamento no emprego formal. Primeiramente, o modelo considera que a única característica entre os setores formal e informal é a incidência de impostos sobre o trabalho. Ora, sabemos que firmas e trabalhadores do setor formal precisam lidar não apenas com a carga de impostos sobre a folha de pagamentos, mas também com um conjunto mais complexo de fatores – tanto burocráticos quanto tributários – que pode ter influência decisiva sobre a decisão (ou mesmo sobre a possibilidade) de migrar para a formalidade.

Segundo, os autores admitem que todos os trabalhadores de um determinado nível de qualificação formal (dado, fundamentalmente, pela educação) possuem produtividade idêntica – isto é, não há, no modelo, auto-seleção dos trabalhadores mais produtivos pelo trabalho no setor formal. A opção pela formalidade ou pela informalidade, assim, também se dá (como nos trabalhos de Neri e Fernandes et alli) em função de como o trabalhador avalia a relação custo/benefício da formalidade.

Em conjunto, entretanto, os trabalhos de Neri, Fernandes et alli e Ulyssea & Reis enfrentam uma dificuldade. Dado que os benefícios não salariais no setor formal são

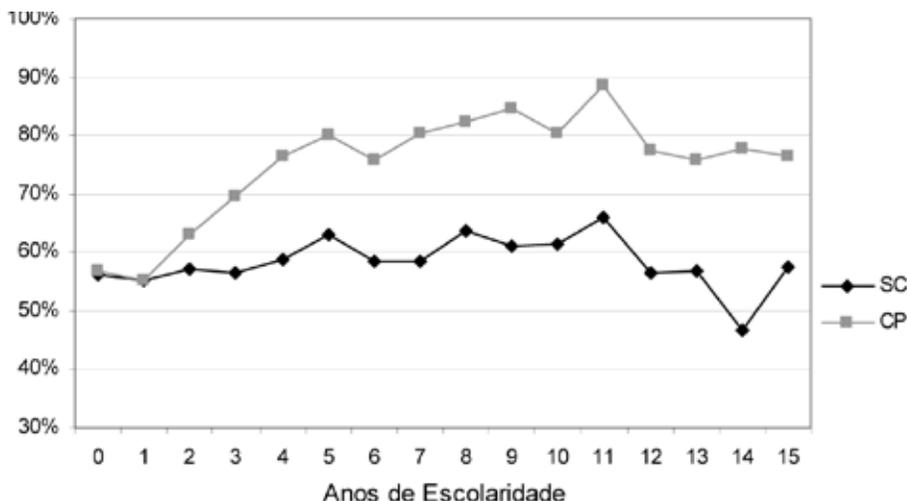
61 *O segundo cenário (redução do imposto sobre trabalho com compensação via PIS e COFINS) levaria a uma queda da remuneração líquida do setor formal superior a 7%, enquanto no terceiro cenário (redução do imposto sobre trabalho com compensação via IVA), os ganhos de remuneração líquida estariam na faixa de 4%.*

62 Não parece haver consenso na literatura sobre qual o valor exato da alíquota de imposto que incide sobre o salário formal. O percentual definido pelos autores (27,5%) inclui a contribuição patronal para o RGPS de 20%, mais um percentual médio da alíquota do SAT – seguro acidente de trabalho, o salário educação e as contribuições ao Sistema S e Inbra.

certamente maiores dos que os eventualmente existentes no setor informal, “seria de se esperar um diferencial de salários favorável ao setor informal da economia” (Fernandes et alli, 2004: 10). Em outras palavras, se a informalidade fosse resultado de uma opção livre de trabalhadores em função da avaliação de que a relação custo/benefício da filiação previdenciária fosse excessivamente alta, seria de se esperar que, na remuneração dos trabalhadores do setor informal, *ceteris paribus*, estivesse refletido, no mínimo, o valor por ele dado à proteção previdenciária.

No Brasil, entretanto, os salários dos ocupados (não contribuintes para a Previdência) do setor informal da economia são sistematicamente menores do que os dos trabalhadores do setor formal, mesmo quando controlada a escolaridade, principal fator observável da produtividade do trabalhador (cf. Gráfico 3). Na melhor das hipóteses (trabalhador por conta própria com 11 anos de escolaridade), o salário na informalidade chega a 90% do que é ganho pelos trabalhadores com carteira de trabalho assinada com mesma escolaridade. Para trabalhadores sem carteira, o padrão é de remuneração 40% inferior.

GRAFICO 3
Rendimento dos ocupados entre 16 e 59 anos sem carteira (SC) e por conta própria (CP), não contribuintes para a Previdência, como proporção dos rendimentos dos trabalhadores com carteira, segundo anos de escolaridade – BRASIL 2005

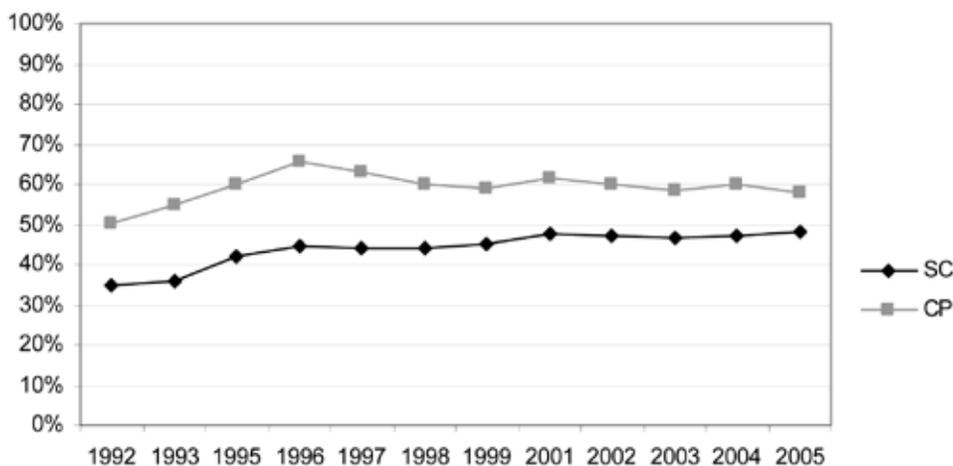


Fonte: PNAD/2005 - Elaboração: SPS/MPS.

Controlados, além da escolaridade, outros atributos produtivos (idade – como *proxy* da experiência) e não produtivos (cor, gênero) dos trabalhadores, além de segmentos espaciais e setoriais, Barros et alli (2007: 17) encontraram rendimentos 40% inferiores para os trabalhadores sem carteira e por conta-própria em relação aos trabalhadores formalizados.

Ressalte-se que a diferença de salários entre os setores formal e informal do mercado de trabalho não é uma característica recente do mercado de trabalho brasileiro. Também não se pode dizer que as mudanças macroeconômicas ocorridas após os processos de abertura comercial e estabilização tenham piorado o quadro. Ao contrário, os diferenciais de remuneração recuaram entre 1992 e 1995, estabilizando-se a partir de então (cf. Gráfico 4).

GRAFICO 4
Rendimento dos ocupados entre 16 e 59 anos sem carteira (SC) e por conta própria (cp), não contribuintes para a Previdência, como proporção dos rendimentos dos trabalhadores com carteira – BRASIL 1995-2005



Fonte: PNAD/1995-2005 - Elaboração: SPS/MPS.

Exatamente por esse motivo, diversos analistas consideram a hipótese de segmentação entre os setores formal e informal do mercado de trabalho (Fernandes, 2004: 10; Bordonaro, 2003: 16; Barros et alli, 2007; Ulyseia, 2007), de maneira a formar, nas palavras de Nora Bordonaro, “dois mercados com regras próprias”.⁶³

A hipótese de que a segmentação entre os mercados formal e informal no Brasil é forte traz elementos importantes para avaliar as expectativas de aumento da formalização no mercado de trabalho decorrente da redução das alíquotas de contribuição previdenciária.

O primeiro elemento está nas implicações trazidas pela segmentação para a mobilidade do trabalho – vista como um mecanismo que asseguraria a correção de qualquer desvio do mercado de trabalho em relação à situação de equilíbrio. Sabe-se que quanto mais

63 Outra hipótese seria a da auto-seleção dos trabalhadores mais produtivos pelo setor formal da economia. Como a produtividade também é determinada por fatores não observáveis, a comparação dos salários entre os dois “segmentos” não captaria esse diferencial de produtividade. No que importa para o argumento aqui desenvolvido, essa hipótese é próxima à hipótese de forte segmentação formal-informal do mercado de trabalho brasileiro: o trânsito entre a informalidade e a formalidade não teria maior fluidez.

segmentado é um mercado de trabalho, menor a mobilidade dos trabalhadores entre os segmentos. Em termos conceituais, “a perfeita segmentação significa perfeita imobilidade entre trabalhadores que pertencem a diferentes segmentos do mercado de trabalho” (Jatobá, 1988), com impactos evidentes na desigualdade da renda oriunda do trabalho.⁶⁴

Aceita a hipótese de que temos, no Brasil, um nível relativamente alto de segmentação formal-informal no mercado de trabalho, dificilmente o trânsito da informalidade para a formalidade poderia ser descrito como uma “opção” do trabalhador (e, eventualmente, do empregador) em função da carga previdenciária (como sugerem os trabalhos de Neri (2003), Fernandes et alii (204) e Ulyseia & Reis (2006)) – razão pela qual seria improvável esperar grandes impactos das reduções das alíquotas patronais para a Previdência social nas taxas de formalização.

Um segundo elemento pode ser descrito da seguinte maneira: se a informalidade é antes resultado de um mercado segmentado que de opções supostamente racionais dos agentes, parece justo pensar que incentivos à formalização dos pequenos empreendimentos informais (por meio de incentivos fiscais, apoio creditício, investimentos em qualificação gerencial, entre outros) teriam maior efeito sobre as taxas de formalidade no mercado de trabalho do que reduções nas alíquotas que atingissem toda a economia (inclusive seu núcleo estruturado).

Ocorre que, no Brasil, ao menos parte desses incentivos aos pequenos empreendimentos vêm recebendo forte ênfase por parte do Estado (incluindo incentivos fiscais – com o SIMPLES, por exemplo; e também apoio creditício – hoje, extremamente mais elevado do que o existente há uma década). Assim, um corte na alíquota previdenciária patronal não afetará diretamente a vida dos pequenos e frágeis empreendimentos que estão nas franjas do da formalidade – já que a formalização desses se dará, antes, pela via do modelo tributário simplificado vigente no País. Em outras palavras, parece haver evidência relativamente robusta para lançar dúvidas sobre a hipótese de que a redução da alíquota previdenciária terá impactos fortes sobre a taxa de formalidade do mercado de trabalho.

2.6.5. Considerações finais

Ao longo dos anos 90, a constante queda da participação dos trabalhadores com carteira no total dos ocupados, ocorrida nas Regiões Metropolitanas, levou a diagnósticos de que a principal base tributária da Previdência Social, a folha de pagamentos, estava passando por um processo de erosão. Os analistas que entendiam que esse processo era decorrente da própria dinâmica capitalista global propuseram a migração, ao menos parcial, da base tributária da Previdência (em geral, para o faturamento ou o valor adicionado); outros, que viam na queda da formalidade um resultado do aumento das alíquotas previdenciárias, preconizaram sua redução como elemento importante para a retomada da formalização.

64 Embora a desigualdade dos rendimentos do trabalho tenha caído de maneira consistente nos últimos 10 anos – e, com isso, contribuindo para a queda da desigualdade do rendimento per capita, Ulyseia (2007) e Barros et alii (2007) afirmam que a segmentação formal-informal não cedeu ao longo do período: ao contrário, os diferenciais de renda entre trabalhadores dos segmentos formal e informal do mercado de trabalho aumentou entre 1995 e 2005.

Deve-se considerar que a desoneração da folha, no curto prazo, gera impactos significativos. As estimativas aqui realizadas de redução da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos em 5, 10 e 15 pontos percentuais, por exemplo, revelam uma perda de arrecadação, considerado o ano de 2006, de R\$ 15,60 bilhões, R\$ 31,21 bilhões e R\$ 46,81 bilhões. A hipótese da recuperação da perda de arrecadação com o aumento da massa salarial (seja pelo aumento da formalização, pelo aumento dos salários ou por uma combinação dos dois), entretanto, precisa levar em conta que a redução linear da alíquota patronal (em pontos percentuais) implica, para compensação, a necessidade de crescimento exponencial da massa salarial.

Finalmente, esta Nota avaliou quão realistas são as perspectivas de que a redução da alíquota patronal sobre a folha de pagamentos levaria a uma forte reação no mercado de trabalho.

Os estudos que estabelecem uma relação conceitual entre formalidade e alíquotas de contribuição previdenciária (Neri, 2000, 2003, 2006) sugerem, ainda que sem base empírica, que a informalidade é uma modalidade de evasão previdenciária e que, portanto, a redução da alíquota deve levar a um aumento da formalidade. Os estudos baseados em modelos de equilíbrio geral aqui avaliados – Fernandes et alii, 2004; Ulyssea & Reis, 2006 – têm resultados muito diferentes, o primeiro sugerindo impacto, quando muito, modesto da desoneração da folha; o segundo, sugerindo impactos significativos. Todos esses estudos, entretanto, têm como suposto a hipótese de que a informalidade é resultado, em grande medida, de uma opção do trabalhador em função de suas preferências individuais e da estrutura de incentivos dada pelo mercado de trabalho. As evidências de que o mercado de trabalho brasileiro tem uma forte segmentação formal-informal (Barros et alii, 2007; Ulyssea, 2007), entretanto, indicam que a mobilidade do trabalho entre esses segmentos deve ser restrita, o que limita o impacto da desoneração sobre a formalização.

Um impacto relativamente limitado da desoneração da folha sobre a formalização foi, justamente, o resultado encontrado com base na experiência de diversos países (Bordonaro, 2003; Gruber, 1995).

A racionalidade da desoneração da folha, portanto, parece ser restrita. Por um lado, a reação do mercado de trabalho formal no País a partir de 2001 (especialmente no Brasil não-metropolitano) minou a perspectiva de que uma nova dinâmica capitalista (com fortes aumentos da produtividade do trabalho e intenso comércio global) significaria, necessariamente, a destruição sistemática dos postos formais. Não parece haver motivos sérios para temer uma erosão irreversível da folha de pagamentos como base tributária para a Previdência Social. Ao contrário, as elasticidades emprego formal-produto encontradas recentemente na economia brasileira indicam, para todos os setores, forte recuperação.

Por outro lado, como se viu, a expectativa de que reduções nas alíquotas previdenciárias terão impactos formidáveis sobre o emprego formal parece ter sustentação, quando muito, precária. Aparentemente, se o objetivo é aumentar a formalidade do trabalho, faz mais sentido o esforço de fortalecimento e incorporação dos empreendimentos que estão nas franjas da formalidade (algo que tem sido feito nos anos recentes) que a desoneração tributária que beneficiará, prioritariamente, o núcleo já estruturado da economia.

Resta, assim, o argumento de que a migração da base tributária da folha de pagamentos

(para o faturamento, o valor adicionado, o lucro ou a movimentação financeira) produziria maior “justiça tributária”, pois desoneraria os empreendimentos intensivos em mão-de-obra.

Essa é uma questão não enfrentada nesta Nota. Pode-se questionar, por exemplo, porque utilizar, justamente, entre os instrumentos disponíveis, a migração da base previdenciária para chegar a uma estrutura tributária mais “justa”. Há, ainda, diversas considerações tributárias e distributivas relevantes, que precisam ser levadas em conta.

O fundamental, entretanto, parece ser o fato de que, em mudanças como essa, o próprio modelo econômico para o País está em jogo. Uma penalização excessiva dos setores intensivos em capital (resultante de uma forte migração da folha para o valor adicionado, por exemplo) pode sinalizar na direção de um modelo econômico gerador de mais postos de trabalho – mas menos competitivo quando considerada a economia global. Como regra, ademais, esses postos terão qualificação média menor (e, como consequência, menor remuneração) que os postos gerados por empreendimentos intensivos em capital. Resta, portanto, saber se esse é o modelo econômico que queremos para o futuro do País.

2.7 – SEGURO ESPECIAL PARA IDOSOS EM CONDIÇÕES FRÁGEIS: PANORAMA INTERNACIONAL E VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO NO BRASIL (Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social, e Alessandra Melo Faraco, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários) Elaborada em agosto de 2006.

De acordo com o Censo 2000, os idosos no Brasil representavam 8,6% da população, o que equivale a um contingente de 14,5 milhões de pessoas. Em relação ao Censo anterior, de 1991, houve um crescimento de 35,5% na quantidade total de pessoas idosas. Naquele ano, a proporção desse segmento na população total era igual a 7,3% (tabela 1).

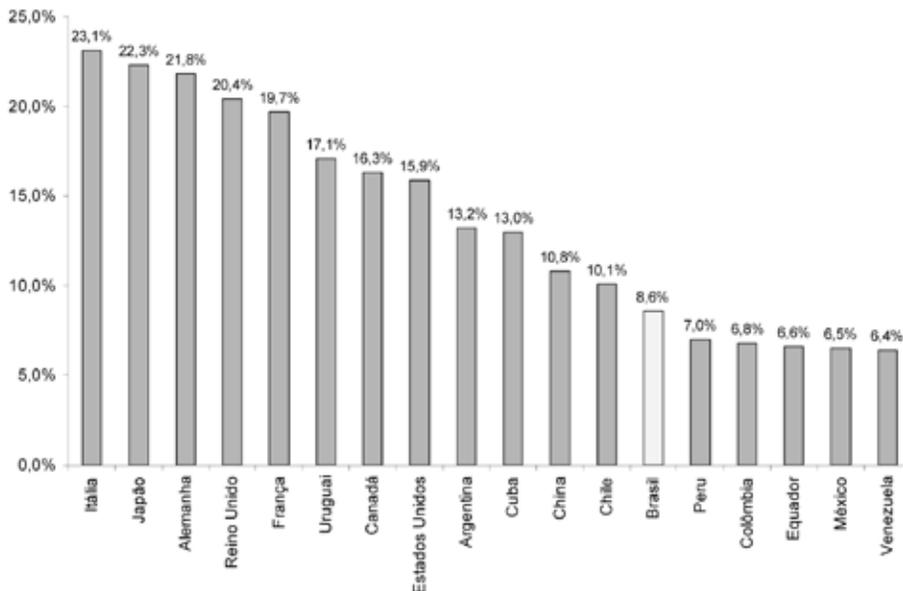
TABELA 1
População Total por Faixa Etária (1991-2000)

	1991	2000	Va. % 00/91
TOTAL	146.825.475	169.799.170	15,6%
0 a 14 anos	50.988.432	50.266.122	-1,4%
15 a 59 anos	85.114.338	104.997.019	23,4%
60 anos ou mais	10.722.705	14.536.029	35,6%
% 60 anos ou mais / TOTAL	7,30%	8,60%	-

Fontes: Censos 1991 e 2000, IBGE
Elaboração: SPS/MPS

Apesar do crescimento da participação dos idosos na população brasileira entre 1991 e 2000, ela ainda é pequena em relação aos países mais desenvolvidos, e também quando comparada a alguns países em desenvolvimento, conforme pode ser visto no gráfico 1, o que sinaliza que esse percentual de participação dos idosos irá crescer no futuro.

GRÁFICO 1
Proporção de Idosos em Relação ao Total da População em Países Selecionados
(Referência: 1990 a 2000)



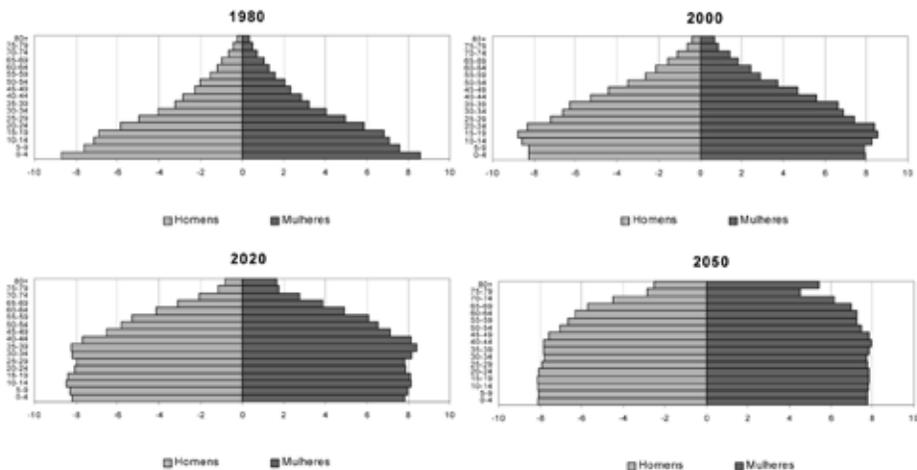
Fonte: Perfil dos Idosos Responsáveis por Domicílios no Brasil - 2000, IBGE

Elaboração: SPS/MPS

Obs.: Idoso = Pessoa de 60 anos ou mais

De fato, as projeções da evolução da estrutura etária brasileira, de acordo com as pirâmides populacionais apresentadas no conjunto do gráfico 2 a seguir, indicam que a população idosa (topo das pirâmides) aumentará cada vez mais seu contingente em relação às pessoas mais jovens (base das pirâmides). De acordo com essas projeções, estima-se que, em 2020, a população com mais de 60 anos represente 13% da população total e, em 2050, chegue a 22%.

GRÁFICO 2 - Pirâmides Populacionais no Brasil (em milhões de pessoas)



Fonte: IBGE

Elaboração: SPS/MPS

Diversos países possuem algum tipo de mecanismo de proteção ao idoso que suplementa a Previdência Social clássica, diferindo da Assistência Social e dos tradicionais serviços de Saúde Pública. Quanto maior a expectativa de vida em função dos avanços tecnológicos, maior a probabilidade de custos catastróficos com atendimento médico, hospitalar, farmacêutico e cuidados permanentes afetarem a disponibilidade de renda dos idosos, quando ocorre a fragilização progressiva das suas condições de saúde. No Brasil, não existe um mecanismo de proteção para este novo risco social que está surgindo e, caso fosse idealizado e implementado, seria um novo ramo de seguro social no País. O risco social a ser coberto é a possibilidade de pessoas necessitarem de cuidados pessoais e médicos custosos em patamares acima da sua disponibilidade de renda, causada pela idade avançada, diante do crescimento atual e futuro da expectativa de vida.

O desafio da criação de um mecanismo desse tipo é oferecer cuidados de boa qualidade a um custo gerenciável para um número cada vez maior de pessoas. Aparentemente, há um consenso entre os países que utilizam (ou pretendem utilizar) algum mecanismo desse teor, no sentido de dever-se tentar, sempre que possível, oferecer os cuidados necessários aos idosos fragilizados/dependentes em suas próprias casas, ou, quando isso não for possível, em um ambiente que se aproxime de tal. Esse seria, portanto, o princípio norteador do mecanismo: “ageing in place”; o que é humana e financeiramente mais vantajoso para todos os envolvidos.

A idéia que está por trás desse princípio é de que as pessoas idosas que estejam fragilizadas ou incapazes de viver de forma independente devem ter o direito de receber cuidados apropriados, de boa qualidade, em um local aceitável, com a possibilidade de escolha de seus “cuidadores”, a um custo sustentável.

No entanto, não há um modelo único, ou mesmo majoritário, de sistema que ofereça aos idosos esses cuidados especiais. Ou seja, apesar do consenso em relação ao princípio norteador da idéia, há uma variação considerável no modo como ela é implementada, incluindo aspectos como: qual o conceito de dependência adotado, quais serviços são disponibilizados, como são financiados e de que modo esse financiamento afeta os cidadãos de cada país.

Já existe um senso comum de que é necessário um pacote de serviços para que se mantenha um nível apropriado de cuidados aos idosos dependentes. Esse pacote deve conjugar os cuidados oferecidos na própria casa do idoso (sempre que possível) com o serviço de “internação” em lares especializados em idosos e, mesmo, a utilização de hospitais. Esses últimos, apesar de serem a alternativa mais cara e menos desejável, desempenham um papel essencial em alguns casos, principalmente quando a dependência é mais grave e exige procedimentos médicos de maior complexidade.

Dentre as nuances que envolvem a criação de um sistema de cuidados especiais à população idosa, destaca-se a questão do financiamento. Em alguns países, a verba proveniente de impostos e destinada à saúde e serviços sociais foi re-direcionada ou combinada para propiciar fundos para esse tipo de cuidados. Outros criaram um novo segmento de seguro social contributivo, específico para pessoas dependentes, e com financiamento próprio. É o caso da Alemanha e do Japão, países que já possuem legislação específica a respeito deste tipo de seguro social.

Na Alemanha existe, atualmente, o chamado “Social Dependency Insurance” (Pflegeversicherung), que foi criado em 01 de janeiro de 1995. Antes disso não havia um seguro específico para pessoas dependentes, tendo sido o gasto com necessidades desse tipo custeado pelo Sistema de Assistência Social do País. A partir de 1995, passou a existir uma categoria específica de seguro, de natureza contributiva, voltada para os cuidados com pessoas “dependentes”. Na verdade o sistema não abrange apenas os idosos, mas qualquer tipo de dependência, à despeito da idade da pessoa. As contribuições arrecadadas são utilizadas, diretamente, para custear os cuidados daqueles que estejam em situação de “dependência”. No entanto, apenas 10 anos após sua criação, já se verifica a necessidade de reavaliação do sistema. Isso porque ele está sujeito, num futuro não muito distante, a um problema de ordem atuarial comum aos sistemas previdenciários clássicos, por exemplo: espera-se que o número de contribuintes diminua com o tempo (em virtude da queda das taxas de natalidade e das tendências do emprego assalariado clássico), ao mesmo tempo em que o número de beneficiários (em virtude do envelhecimento da população, conjugado com o aumento da expectativa média de vida) tende a aumentar.

O mesmo problema é enfrentado pelo Japão, cuja legislação sobre o assunto é mais recente (2000). Em ambos os países, as pessoas dependentes que solicitem os cuidados oferecidos pelo sistema devem passar por um exame de saúde realizado na esfera do governo, o qual irá determinar seu grau de dependência e qual o orçamento necessário para seus cuidados. A administração do orçamento fixado é feita por um gerente, que fica responsável por elaborar um plano de cuidados ao segurado.

Há, ainda, a controvérsia a respeito de quem deve ser responsável pelo financiamento de um programa de cuidados especiais aos idosos: os cofres públicos ou o caixa privado? Nesse sentido, freqüentemente observa-se a utilização de subsídios governamentais, combinada com a aplicação de taxas ao usuário, que, assim, se responsabiliza por uma parte do custo dos cuidados recebidos.

É o caso, por exemplo, da Austrália, onde o governo subsidia serviços de apoio aos idosos dependentes, em conjunto com a cobrança de taxas ao usuário dos serviços. O governo paga às entidades especializadas em cuidados aos idosos, por exemplo, um montante por “leito ocupado”. O idoso que ocupa o leito deve contribuir, também, com uma taxa, que fica em torno de 13% do custo dos serviços, podendo chegar até 25%, no caso de pessoas com maior renda e patrimônio. Além disso, o governo financia os chamados “Community Aged Care Packages - CACP”, pacotes de serviços, que são custeados também, em parte, pelo usuário, com taxas que variam de 17,5% a 50%. O objetivo é cuidar do idoso em sua própria casa, e para atingir esse fim, os CACP oferecem serviços como banhos, refeições, ajuda com tarefas rotineiras etc., conforme a necessidade de cada usuário.

Em outros países, como ocorre em alguns estados do Canadá, têm-se investido verbas governamentais em entidades de apoio à comunidade. A idéia é manter os idosos em suas casas o maior tempo possível, retirando dos hospitais e outras instituições as pessoas que podem receber cuidados em suas próprias casas. Isso, além de reduzir custos e o nível de stress naquelas instituições, confere às pessoas idosas um maior bem-estar e sensação de independência.

Cabe ressaltar uma **tripla dimensão de gênero** envolvida na operação de tal seguro: (i) mulheres, pela expectativa de vida mais elevada, tendem a ser mais beneficiadas pelos cuidados; (ii) na ausência de um seguro dessa natureza, o cuidado no âmbito familiar recai, em geral, sobre as mulheres, prejudicando suas trajetórias pessoais e profissionais; e (iii) os empregos gerados no cuidado a pessoas idosas tendem a favorecer o posicionamento da mulher no mercado de trabalho, diminuindo taxas de desemprego femininas.

O sistema de proteção especial a idosos em condições mais frágeis é uma realidade em vários países, especialmente aqueles com estrutura demográfica madura. Os mecanismos de proteção social existentes no Brasil, seja no âmbito da Seguridade Social, ou através de outros programas, não contemplam este tipo de proteção. Mesmo referências bibliográficas sobre o assunto são raras no Brasil. É salutar, pois, que seja iniciado um processo de discussão sobre o tema, dada a experiência internacional e as perspectivas de médio e longo prazo de envelhecimento da população brasileira.

Por fim, deve-se ressaltar que a opção pela forma mais adequada de financiamento deve estar embasada em uma avaliação dos impactos distributivos desta política e do perfil sócio-econômico dos segurados que terão maior possibilidade de envelhecer a ponto de necessitar dos serviços de tal ramo de proteção social.

2.8. GLOBALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: A IMPORTÂNCIA DA PREVIDÊNCIA RURAL E DOS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO BRASIL *(Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social, e Rogério Nagamine Costanzi, da Coordenação Geral de Estudos). Elaborada em Abril de 2009.*

2.8.1. Introdução

Com o avanço do fluxo financeiro e comercial entre os países e a recente crise financeira internacional cresceram os temores de possíveis efeitos colaterais negativos da globalização. A criação de um mercado globalizado, ao afetar o fluxo de bens e serviços, bem como financeiros entre as nações, certamente tem impactos reais sobre a estrutura de produção e emprego dos países, bem como sobre a remuneração dos diferentes grupos de trabalhadores e, por conseguinte, sobre a distribuição de renda no mundo global.

As teorias econômicas tradicionais defendem que a globalização poderia melhorar a distribuição de renda entre os países e aumentar a eficiência econômica, na medida em que aumenta a demanda por trabalho nos países em desenvolvimento e permite uma utilização mais eficiente dos recursos econômicos e da especialização. Contudo, várias pesquisas apontaram para o risco de que o estímulo a demanda por trabalho qualificado, em detrimento do não qualificado, pode aumentar, e não reduzir, a desigualdade nos países em desenvolvimento. Ademais, a globalização pode estimular uma competição entre os países em desenvolvimento baseada em baixos salários e redução da proteção social, que certamente pode ter impactos nefastos sobre a desigualdade.

Ademais, a integração dos mercados financeiros entre os países, se por um lado aumenta a oferta de ativos financeiros, por outro lado, incrementa a demanda por esses ativos financeiros e tem propiciado o surgimento de bolhas especulativas e maior volatilidade financeira na maior parte dos países. A atual instabilidade financeira e a falta de uma adequada regulação dos fluxos de capitais especulativos no mundo globalizado representam um risco ao sistema de seguridade social dos países em desenvolvimento que realizaram reformas que alteraram seu regime previdenciário de repartição pública para um sistema de capitalização privado, denotando que a globalização pode ter efeitos negativos sobre o sistema de proteção social.

Os sucessivos ciclos financeiros de auge e depressão, que vem ocorrendo com muita frequência nos mercados financeiros internacionais, também podem levar a uma piora na distribuição da riqueza. Quase sempre a fase de ganhos é totalmente privada e, entre as políticas contra as perdas e o estouro das chamadas “bolhas” especulativas, há medidas que levam a “socialização” das perdas.

De qualquer forma, os impactos da globalização sobre a distribuição de renda ainda é uma discussão em aberto que o presente artigo não pretende solucionar de forma conclusiva, mas serve como um exemplo das complexas polêmicas envolvendo o tema em pauta.

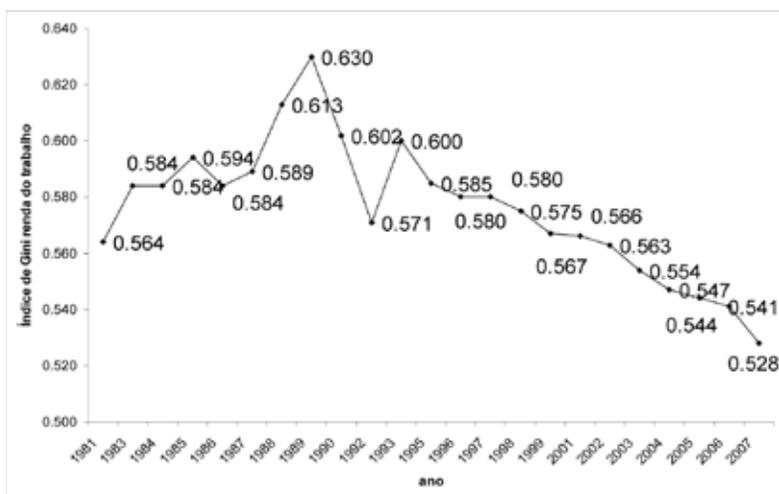
Nesse contexto, o presente artigo pretende apenas focar mais especificamente no papel da Seguridade Social como instrumento de proteção e de distribuição de renda em uma economia mundial globalizada, analisando, em especial, o papel da Previdência Rural e dos Benefícios de Prestação Continuada – BPC no Brasil. Com esse objetivo o presente artigo se encontra organizado da seguinte forma: a) na segunda parte é feita uma análise da

evolução da distribuição de renda no Brasil no período que vai do início da década de 80 até 2007, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD/IBGE, analisando de forma muito sintética as explicações subjacentes a essa referida evolução no período mais recente; b) na terceira parte será analisada a importância do Sistema de Seguridade Social Brasileiro na melhora da distribuição de renda no país, em especial, a Previdência Rural e o BPC; c) na quarta parte serão feitas as considerações finais.

2.8.2. A Evolução da Distribuição de Renda no Brasil

O Brasil é marcado por um elevado nível de desigualdade, sendo um dos países com uma das piores distribuições de renda do mundo. Na realidade, a região da América Latina é marcada por um elevado nível de desigualdade. Contudo, no período recente tem se observado no Brasil uma melhora contínua e expressiva da distribuição de renda. Em 2007, segundo o índice de Gini, a desigualdade no Brasil teria atingido seu mais baixo patamar no período de 1981 a 2007, tanto quando se considera apenas a renda do trabalho (gráfico 1), quando se considera a renda de todas as fontes (gráfico 2).

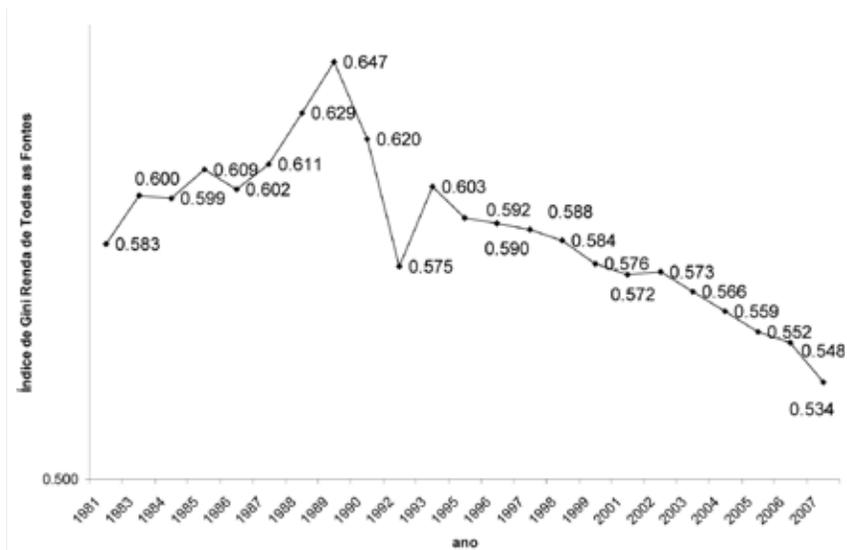
Gráfico 1
Índice de Gini da Renda do Trabalho Pessoas Ocupadas
Brasil* 1981-2007



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Exclui área rural do Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 2

Índice de Gini da Renda de Todas as Fontes Brasil* 1981-2007

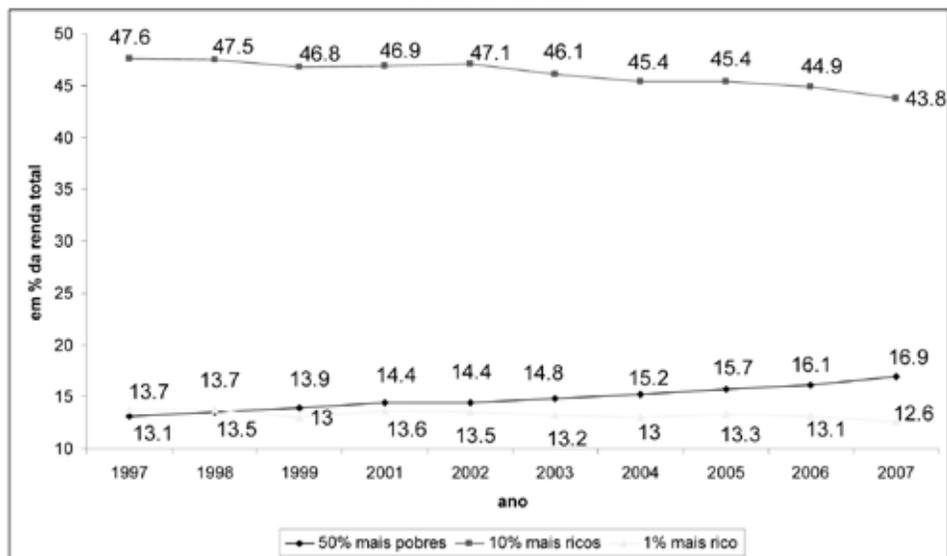


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Exclusiva área rural do Norte, exceto Tocantins.

Segundo dados da PNAD/IBGE de 2007, enquanto os 50% mais pobres respondiam por 16,9% da renda total, os 10% mais ricos concentravam 43,8% desse total. De qualquer forma, trata-se de uma situação mais favorável que a observada em 1997, quando os 50% mais pobres e 10% mais ricos respondiam por, respectivamente, 13,1% e 47,6% da renda total. Na realidade, em 1997, os 50% mais pobres respondiam por parcela menor que os 1% mais ricos, situação que se inverteu em 2007. No período de 1997 a 2007 o percentual de renda apropriado pelos 50% mais pobres cresceu de 13,1% em 1997 para 16,9% em 2007 (gráfico 3).

Em 2007, considerando as pessoas em idade ativa, segundo os padrões atuais do IBGE, o rendimento médio mensal dos 10% mais ricos correspondia a 45 vezes a dos 10% mais pobres.

Gráfico 3
Distribuição do rendimento mensal real das pessoas em idade ativa
Brasil* 1997-2007
Em % da renda total



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Exclusiva área rural do Norte, exceto Tocantins.

Portanto, os dados apresentados deixam claro que o Brasil se encontra em um processo de expressiva melhora da distribuição de renda, mas tal processo ainda não foi e não poderia ser capaz de sanar um passado secular de históricas e elevadas desigualdades. Por essa razão, a concentração de renda no Brasil ainda permanece em patamar elevado para os padrões internacionais, em especial, na comparação com os países desenvolvidos.

Feito esse diagnóstico cabem as seguintes indagações: 1) Quais são os fatores que explicam o patamar de elevada desigualdade no Brasil e quais são as causas do atual e expressivo processo de redução da desigualdade ? ; 2) Qual o papel da Previdência rural e dos Benefícios de Prestação Continuada na redução das desigualdades e na distribuição de renda no Brasil ?

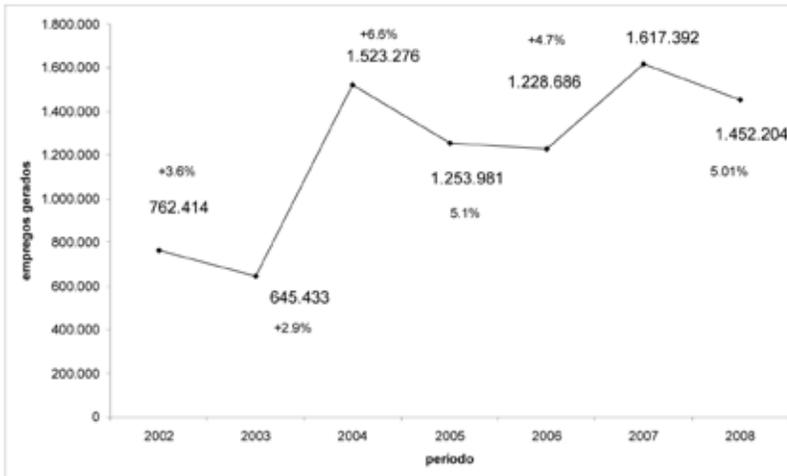
Nesta parte do artigo só será analisada a primeira indagação, enquanto a segunda questão será analisada na seção seguinte. O elevado patamar de desigualdade no Brasil certamente tem suas raízes históricas em modelos de desenvolvimento que geraram concentração de renda como, por exemplo, o processo de industrialização substitutiva de importações, embora tenha propiciado ao país um parque industrial diversificado e expressivo. Também tem suas raízes na exclusão social de determinados grupos, em especial, os negros. A desigualdade de renda também reflete os profundos diferenciais de oportunidades dos cidadãos em relação às possibilidades de acumulação de capital humano, bem como as desigualdades que são geradas no mercado de trabalho pela discriminação e outras anomalias.

No tocante à expressiva melhora da distribuição de renda no período recente, claramente se nota uma conjugação de fatores. Em primeiro lugar, o processo de estabilização de preços, eliminação da inflação elevada e do risco de hiperinflação foram fatores importantes para viabilizar uma melhor distribuição de renda, embora devam ser entendidos como fatores necessários, mas não suficientes. Nos últimos anos, a combinação de crescimento econômico sustentado, com expressiva geração de empregos formais, aumento da renda real média do trabalhador e importantes avanços nas políticas sociais têm se constituído em um conjunto de vetores que acabaram por reduzir a desigualdade no Brasil.

Depois de uma década de 90 marcada pela desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, os anos mais recentes foram marcados por uma expressiva recuperação da geração de empregos formais (ver gráfico 4) e, desde 2005, observa-se uma retomada da renda média do trabalhador, após uma queda contínua e expressiva no período de 1997 a 2003. Portanto, pode-se afirmar que, muito provavelmente, a redução da desigualdade nos últimos anos esteja influenciada pelo melhor desempenho do mercado de trabalho formal que propiciou uma expressiva geração de empregos formais, com conseqüente aumento da proteção social e redução da informalidade. Esse processo também favoreceu a recuperação da remuneração média dos trabalhadores, em especial, daqueles de mais baixa renda.

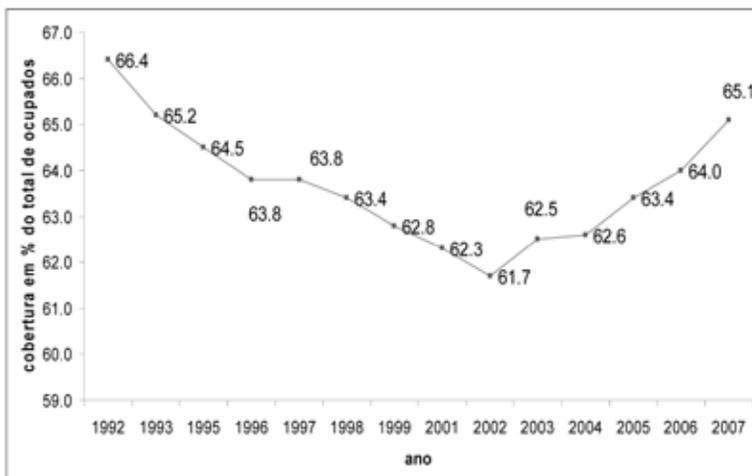
Os dados de trabalhadores ocupados que contavam com proteção social indicam uma expressiva melhora no período de 2002 a 2007: após uma expressiva queda na década de 90, a proteção cresceu de 61,7% do total de ocupados em 2002 para 65,1% em 2007 (gráfico 5). Por sinal, estes fatores em conjunto (retomada do emprego formal, da renda do trabalhador e da cobertura previdenciária) acabaram por propiciar nos últimos anos um expressivo incremento na arrecadação do Regime Geral de Previdência Social no Brasil, de tal sorte que em 2008 se observou, em % do PIB, a menor necessidade de financiamento dos últimos 6 anos ou do período de 2003 a 2008.

Gráfico 4
Geração de Empregos Formais
Brasil 2002-2008



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Gráfico 5
Evolução da Cobertura Previdenciária dos Trabalhadores Ocupados
Brasil 1992-2007*



Fonte: PNAD/IBGE; Elaboração: Ministério da Previdência Social. * Exclusive a área rural do Norte, exceto Tocantins.

Outro ponto muito importante que favoreceu uma melhor distribuição de renda e pressionou para cima as remunerações daqueles de mais baixa renda foi a chamada política de valorização do salário mínimo, a qual também tem importantes implicações na Previdência Social, tendo em vista que o piso legal de remuneração também prevalece como menor valor passível de ser pago no âmbito da Seguridade Social. Portanto, a valorização do salário mínimo não afeta a distribuição de renda apenas pelos seus impactos no mercado de trabalho, como também por ser o piso do Sistema de Seguridade Social. Atualmente, de um universo de 26 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo governo brasileiro, cerca de 17,8 milhões ou cerca de 2/3 dos beneficiários recebiam até um salário mínimo.

Cabe destacar que desde 2006 o valor do salário mínimo tem sido definido com base no diálogo social entre trabalhadores e governo, sendo que para o período de 2008 a 2011 foi definida uma regra pela qual o piso legal é reajustado anualmente pela inflação mais um ganho real equivalente ao crescimento do PIB de dois anos atrás.

Também teve uma importância significativa na redução da desigualdade o programa Bolsa Família, que se trata de uma ação de transferência direta e condicionada de renda a famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza como, por exemplo: programas de geração de trabalho e renda e de qualificação.

O público alvo do programa são famílias com renda mensal per capita de até R\$ 140,00 (um pouco mais que US\$ 2 por dia) devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). As famílias, que atendem as condicionalidades em termos de educação e saúde, recebem de R\$22,00 a R\$200,00 de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Atualmente o programa atende cerca de 12 milhões de famílias pobres no Brasil e esta favorecendo o rompimento do círculo vicioso da pobreza entre gerações ao estimular o investimento educacional das crianças dessas famílias pobres, tendo em vista que a frequência escolar é uma das condicionalidades.

Outras duas importantes iniciativas que foram importantes para melhorar a distribuição de renda no Brasil são a Previdência Rural e os Benefícios de Prestação Continuada – BPC, que serão discutidas com maiores detalhes na seção seguinte.

Antes, entretanto, de avaliar essas duas políticas sociais brasileiras, é importante salientar que a desigualdade é uma característica marcante não apenas do Brasil, como também de toda América Latina. Segundo dados do Panorama Social de 2008, da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, uma primeira aproximação para perceber a magnitude da desigualdade distributiva da região se obtém ao avaliar quanto dos recursos totais é captado

pelos mais pobres e mais ricos. Os 40% mais pobres da região respondem, em média, por 15% da renda total, variando de valores entre 11% e 18%, apenas superando 20% no caso do Uruguai. Em contraste, os 10% mais ricos concentram, em média, 35% da renda total, havendo países da região em que este percentual supera a casa dos 40% e os valores mais baixos são 28%. Portanto, para todos os países da América Latina os 10% mais ricos se apropriam de uma parcela da renda superior àquela apropriada pelos 40% mais pobres.

Ademais, a renda média dos 10% mais pobres supera em cerca de 17 vezes a dos 40% mais pobres e essa mesma relação chega a 20 vezes quando se compara os 20% mais ricos em relação aos 20% mais pobres. No tocante a evolução da distribuição da renda na região, se nota tendências distintas entre os países, quando se considera o período de 2002 a 2007, denotando que, embora para muitos países houve redução da desigualdade, isso não é uma verdade para todos.

Naqueles países onde se observou uma melhora apreciável da distribuição de renda, essa, em geral, foi resultado da combinação do estancamento da renda real do quintil mais rico, que contrastou com importante incremento experimentado pelo quintil mais pobre.

Também foi um ponto em comum de vários países onde se observou a redução da desigualdade que a maior parte das melhoras distributivas foi gerada na evolução da renda do trabalho, tendo em vista que o incremento da renda entre os mais pobres decorreu principalmente do aumento da renda laboral. Entre os mais ricos, também houve aumento da renda do trabalho, que foi compensada por perda de renda de outras fontes. Contudo, a ampliação do gasto social na América Latina e no Brasil, ao incrementar a renda total dos mais pobres, também favoreceu a redução da desigualdade.

A evolução do índice de Gini entre 2002 e 2007, corrobora tendência de queda na desigualdade em muitos países da América Latina, sendo que em nove países o Gini caiu não menos que 5%. A média simples do Gini para região apresentou, no período de 2002 a 2007, uma queda de 4%. Embora o nível de desigualdade ainda continue sendo elevado, certamente é um resultado positivo.

Contudo, a comparação do Gini médio simples de um grupo de países, entre 1990 e 2007, indicou que o mesmo caiu apenas de 0,532, para 0,515, ou seja, uma redução de apenas 3%, indicando que não houve nenhuma mudança estrutural nos padrões distributivos prevalentes na América Latina.

2.8.3. Previdência Rural, Benefícios de Prestação Continuada e Distribuição de Renda no Brasil

Enquanto outros países têm graves dificuldades de incluir a agricultura no seu sistema de proteção social, a Previdência rural brasileira tornou-se uma referência internacional pelas inovações que introduziu, permitindo expandir a cobertura aos trabalhadores desse segmento. Esses princípios inovadores de funcionamento, onde se destaca a não existência de uma contribuição individualizada, substituída pela contribuição sobre a produção comercializada, e o valor básico dos benefícios equivalente ao salário mínimo, permitiram superar as dificuldades que a mera transposição de regras da área urbana iria criar.

A Constituição de 1.988 e a posterior regulamentação no início dos anos 90

ampliaram esses conceitos inovadores e caminharam no sentido da universalização. Em especial, a Constituição de 1988, que foi escrita após o fim de duas décadas de governo militar, teve a intenção de reverter a regressividade e a exclusão da política social brasileira, mediante adoção de medidas de caráter universal. Com esse objetivo foi adotado um conceito mais amplo de Seguridade Social, que deve ser entendido como a conjunção e coordenação das políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde. A referida Constituição tratou de introduzir conscientemente conceitos universalistas Beveridgianos no sistema de proteção social brasileiro, ou seja, além de um eixo contributivo previdenciário, o Estado também deveria prover benefícios básicos mínimos, financiados por meio de tributos, para evitar pobreza naqueles grupos sociais que possuísem baixa capacidade contributiva individual.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o sistema de Previdência Social Rural teve profundas modificações. Houve uma preocupação especial em garantir proteção para o regime de economia familiar rural e a preservação dos princípios específicos aplicados à contribuição rural. Outra exigência foi a implementação de um tratamento equitativo por gênero, assim como o aumento do valor mínimo do benefício para o equivalente a um salário mínimo (antes era inferior ao piso legal de remuneração). Essas mudanças trouxeram melhorias profundas para os segurados rurais.

Em primeiro lugar, o direito a uma aposentadoria por idade foi estendido ao cônjuge (o que na prática significava: à mulher), sem importar o fato de que o chefe de família poderia estar recebendo um benefício da Previdência Social. Essa mudança nas regras significou uma universalização da cobertura às mulheres trabalhadoras rurais idosas e uma mudança em seu papel social.

Em segundo lugar, a idade limite para a aposentadoria por idade foi reduzida em cinco anos, em comparação com as idades dos trabalhadores urbanos (65/60), passando a ser de 60/55 para homens e mulheres entre os segurados rurais. A diferença nas idades de aposentadoria justificou-se pelo fato de o trabalho na agricultura ser mais penoso sob as condições da economia familiar no Brasil.

Em terceiro lugar, a garantia de um piso de remuneração equivalente a um salário mínimo foi também aplicada ao caso das aposentadorias rurais, duplicando o valor do benefício por idade válido anteriormente.

Por fim, a nova legislação preservou diversos tratamentos especiais para o sistema rural, evitando que os segurados rurais fossem onerados pelas regras da Previdência Social urbana, que não lidam de forma adequada com a realidade rural. O mais importante desses tratamentos é uma regra de contribuição específica, que não requer uma contribuição monetária individual sobre a renda auferida, mas exige que o primeiro comprador da produção rural pague ao INSS uma contribuição de 2% sobre o valor da comercialização para seguro por idade, invalidez e sobrevivência. A segunda exceção é que o segurado rural deve comprovar os anos de trabalho na agricultura, em vez dos anos de contribuição, a fim de cumprir o período de carência mínimo para solicitar um benefício. Portanto, enquanto os trabalhadores urbanos estão sujeitos a uma contribuição patronal de 20% sobre a folha de salários e uma alíquota sobre os salários que varia de 8%

a 11%, no meio rural, a contribuição é de 2% sobre o valor da comercialização. Ademais, os trabalhadores rurais e/ou na agricultura familiar têm direito a proteção social da previdência condicionada à comprovação de tempo de trabalho no campo e não ao tempo de contribuição como no meio urbano.

Portanto, de um modo geral, pode-se afirmar que a previdência rural brasileira, em uma movimentação contrária à tendência internacional, praticamente universalizou a cobertura no setor nos anos 90, quando entraram em vigor os dispositivos da Constituição de 1988. As regras da previdência rural permitem a comprovação de trabalho rural por meio de diversos expedientes (declarações de sindicato rural, provas testemunhais, entrevistas, documentação do terreno, notas de venda de produção). Dessa forma, na realidade, o critério básico de acesso aos benefícios na Previdência Rural brasileira é, além da idade de 60/55 anos para homens/mulheres, o tempo de trabalho rural. Para a quase absoluta totalidade dos segurados rurais, o benefício concedido é igual ao piso de benefícios assegurado pela Constituição: o salário mínimo.

Com essas alterações, um amplo contingente de trabalhadores da agricultura familiar foi incorporado à Previdência. A nova legislação fez com que o número de benefícios rurais aumentasse significativamente na primeira metade da década de 90. Desde então, a Previdência Rural tem um papel muito relevante em termos de distribuição de renda e combate à pobreza, fortalecimento de estruturas sociais e produtivas da agricultura familiar, evitando também migração rural-urbana e assegurando a produção de alimentos no Brasil.

Mais recentemente, como fruto de um profícuo ciclo de debates com representantes dos trabalhadores rurais foi realizada, por meio da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, uma importante atualização conceitual da Previdência Rural às transformações pelas quais passou a agricultura familiar ao longo da década de 90 e dos anos 2000. A referida atualização irá, tanto ajudar a garantir direitos e aumentar a formalidade rural, como também aparar arestas que sua defasagem criava no atendimento dos trabalhadores do campo.

Com esta atualização dos conceitos de segurado especial e da agricultura familiar, passou a haver o reconhecimento da “pluriatividade” do referido regime, ou seja, o fato de que os estabelecimentos, embora não deixem de caracterizar-se como rurais e terem a agricultura como atividade principal, agregam valor e trazem novas fontes de renda suplementares à ocupação principal.

Ademais, foi prorrogado o prazo que permitia aos trabalhadores rurais, empregados e contribuintes individuais, requererem aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, mediante a comprovação do exercício de atividade rural até dezembro de 2010. Tal medida visa garantir o direito à obtenção da aposentadoria desses trabalhadores que já completaram ou estão prestes a completar a idade para obtenção do benefício previdenciário. A nova legislação vai além, ao permitir uma contagem de tempo especial do período de contribuição desses trabalhadores rurais até dezembro de 2020, concomitantemente à adoção de medidas que buscam uma maior formalização das relações de trabalho no campo, como o contrato de trabalho de curta duração entre pessoas físicas, que responde a uma demanda do Fórum Nacional de Previdência Social.

Portanto, de um modo geral, o Brasil apresenta um desenho muito peculiar em relação à experiência internacional, uma vez que seu regime previdenciário urbano é contributivo e, na área rural, o país aproxima-se, de fato, de uma aposentadoria básica universal não contributiva: o benefício é de valor único (salário-mínimo) e não apresenta correlação com rendimentos da fase ativa ou com a base de incidência da contribuição. A contribuição pessoal, por seu lado, possui uma característica de tributo, incidindo sobre o faturamento com vendas da produção rural do estabelecimento agrícola familiar. Por um lado, há dificuldades para identificar-se uma característica de regime contributivo no caso do regime rural brasileiro mas, por outro lado, também não pode ser caracterizado como assistencial, uma vez que o direito de acesso ao benefício não se dá por teste de necessidade, mas pela circunstância de o(a) segurado(a) ter trabalhado na agricultura.

Com as mudanças mencionadas, a Previdência rural no Brasil passou a ter um papel fundamental de distribuição de renda das áreas urbanas para o campo, com impacto muito importante na redução da desigualdade entre cidade e campo, uma realidade tão característica da América Latina, como também na redução da pobreza rural e na ampliação da proteção social aos trabalhadores rurais. Ademais, a Previdência Rural também é importante como mecanismo de prevenção ou redução da migração rural para o meio urbano, para mudança do papel social da mulher, para a redistribuição regional de renda e como suporte para economia local de pequenos municípios.

Para se ter uma idéia da dimensão dessa redistribuição, em 2008, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, enquanto a Rural apresentou uma necessidade de financiamento estimada de 1,21% do PIB, resultado de uma despesa de 1,38% e arrecadação de 0,17% da produção total, no caso da urbana, o déficit foi de 0,04% do PIB, resultado de uma despesa de 5,49% e uma arrecadação de 5,45% da renda total. Enquanto a relação arrecadação/despesa na área urbana, em 2008, foi de 99,2%, na rural, essa relação caiu para 12,4%.

A criação do chamado segurado especial também foi fundamental para ampliar a proteção social dos trabalhadores brasileiros. Por meio de estimativas derivadas da PNAD/IBGE de 2007, chega-se a conclusão que o segurado especial aumenta a cobertura dos trabalhadores ativos em 9,4%, ou seja, cerca de 7,8 milhões de trabalhadores. Colocado de outra forma: sem a figura do chamado segurado especial a proteção social dos trabalhadores ocupados no Brasil, em 2007, cairia dos atuais 65,3% para 55,8%.

Como colocado anteriormente, outro programa social que tem um importante papel na redução da desigualdade no Brasil é o chamado Benefício de Prestação Continuada - BPC, que consiste no pagamento do salário mínimo mensalmente a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, sendo que em ambos os casos o benefício fica condicionado ao fato que a renda per capita familiar do beneficiário seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

O surgimento do BPC está vinculado a reestruturação da política de assistencial social no Brasil na década de 90, em especial com a promulgação da chamada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (lei n° 8.742/1993). Um dos avanços relevantes atingidos com a LOAS foi a reforma do sistema de benefícios, com a implementação do BPC em substituição

a Renda Mensal Vitalícia - RMV. O BPC começou a ser pago no começo de 1996.

A Renda Mensal Vitalícia - RMV, havia sido criada na década de 70 e era um benefício básico direcionado aos inválidos ou pessoas com 70 anos de idade, ou mais, que não eram capazes de prover o próprio sustento ou de serem sustentados por suas famílias. Os candidatos deveriam ter feito no mínimo 12 contribuições à Previdência Social ao longo de sua vida ativa. Isso significa que somente as pessoas que já houvessem trabalhado tinham direito ao benefício. Assim, grande parte da população portadora de deficiência e/ou aqueles que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal não tiveram acesso a esse programa assistencial. O valor da RMV, nas décadas de 70 e 80, até a Constituição de 1988, era de meio salário mínimo.

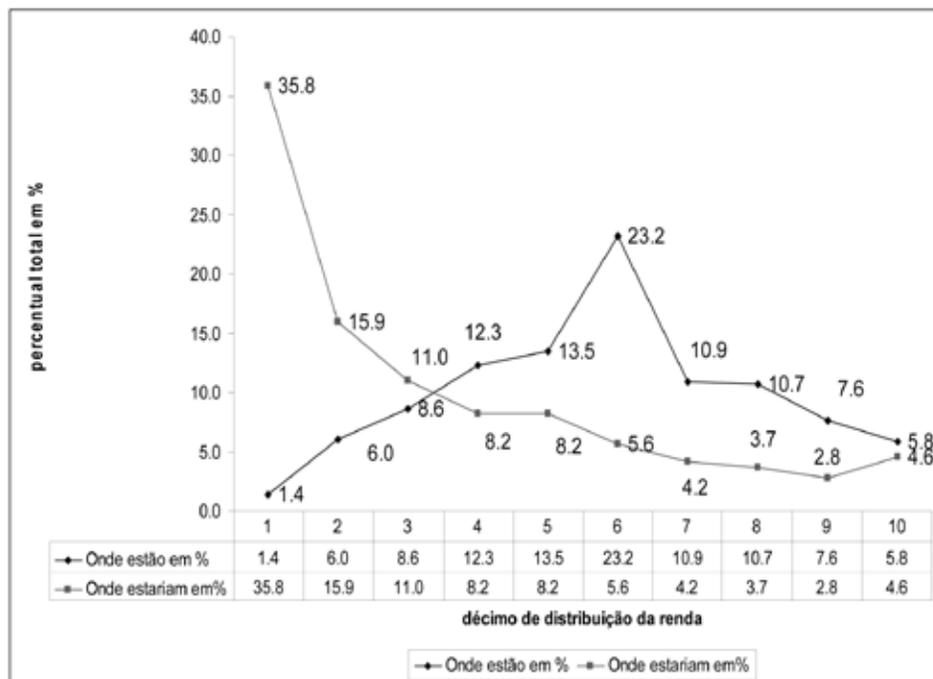
Portanto, ao contrário das regras da RMV, o BPC não exige que o indivíduo tenha contribuído previamente à Previdência Social para se tornar apto a receber o benefício. Vale ressaltar que a nova definição de pessoas portadoras de deficiência, ao permitir que pessoas com deficiência congênita também possam ser consideradas, inclui um número maior de candidatos potenciais, que nunca haviam sido objeto de uma política social específica no Brasil. Por isso, a implementação do BPC-LOAS significou uma importante expansão da cobertura da política social aos menos privilegiados.

Em dezembro de 2008, o BPC beneficiava cerca de 2,9 milhões de pessoas, sendo 1,4 milhão de idosos e 1,5 milhão de portadores de deficiência. Os pagamentos pelo BPC representaram, em % do PIB, 0,35%, 0,41% e 0,44% nos anos de, respectivamente, 2005, 2006 e 2007. Essa proporção crescente em relação ao PIB reflete tanto o aumento do número de beneficiários quanto os ganhos reais do salário mínimo.

Um exercício que comprova a importância da Previdência Rural é comparar onde se encontram efetivamente os benefícios da aposentadoria rural/BPC na distribuição por décimo de renda, e onde estariam na ausência dessas políticas sociais. Como pode ser visto pelo gráfico 6, atualmente apenas 1,4% dos beneficiários rurais estão entre os 10% mais pobres da população. Na ausência desses benefícios, esse percentual se elevaria para 35,8% do total de beneficiários. Já para os segundo e terceiros décimos mais pobres, enquanto atualmente, respectivamente, concentram 6% e 8,6% do total de beneficiários, na ausência desses benefícios, esses percentuais se elevariam, respectivamente, para 15,9% e 11%. Portanto, pode-se dizer que graças a aposentadoria rural e ao BPC o número de beneficiários que estariam entre os 30% mais pobres da população cai de 62,7% do total para apenas 16%. Esse número denota a grande importância dessas políticas sociais na melhora da distribuição da renda no Brasil.

Gráfico 6

Onde estão os beneficiários rurais da Previdência e onde estariam sem os rendimentos previdenciários? Percentual nos decis de renda domiciliar per capita Brasil – 2007



Fonte: PNAD/IBGE; Elaboração: Ministério da Previdência Social Brasil.

Também é importante salientar que os benefícios previdenciários têm um impacto muito importante no tocante à redução da pobreza. Utilizando como linha de pobreza a renda domiciliar per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, havia, no Brasil, em 2007, cerca de 56,9 milhões de pobres (30,8% da população total⁶⁵). Caso fosse excluída a renda previdenciária, o número de pobres aumentaria para 79,1 milhões de pessoas (42,8% do total) e, portanto, a Previdência retira, no Brasil, 22,2 milhões de pessoas da pobreza (12% da população total – ver tabela 1).

65 Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos, ou seja, foram ignorados os domicílios onde pelo menos um morador tinha rendimento ignorado ou não declarado. Foram considerados os beneficiários tanto do Regime Geral de Previdência Social, quanto aqueles dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos.

Tabela 1
Impacto dos Mecanismos de Proteção Social* sobre o Nível de Pobreza**

Descrição		Quantidade de Pessoas	% do Total
População de Referência***		184.628.821	100,0%
Renda Domiciliar Per Capita inferior a ½ salário mínimo	Incluindo renda previdenciária	56.872.657	30,8 %
	Excluindo a renda previdenciária	79.100.465	42,8 %
Impacto dos benefícios do RGPS sobre a quantidade de pessoas pobres		22.227.808	12,0 %

Fonte: PNAD/IBGE 2007. Elaboração: Ministério da Previdência Social Brasil

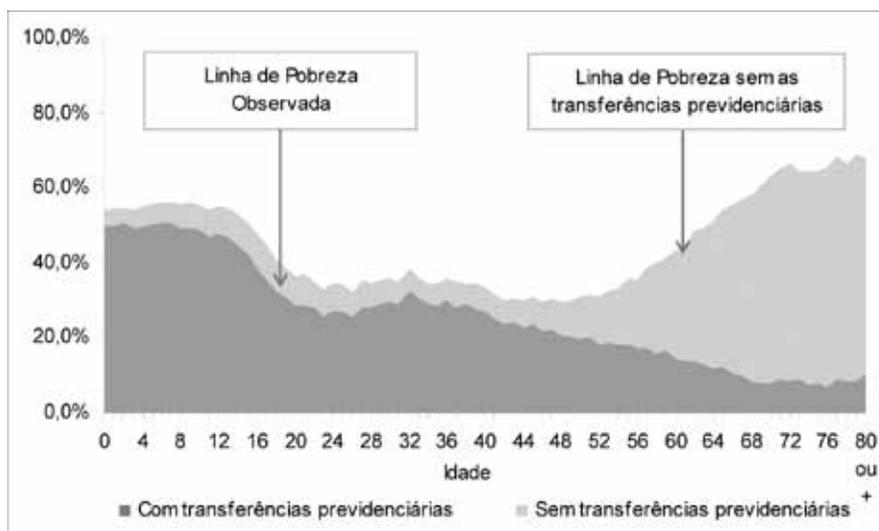
* Considerando também os segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

** Linha de Pobreza = ½ salário mínimo.

*** Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos.

Esse efeito benéfico sobre a pobreza, embora concentrado nas faixas etárias mais avançadas, por meio das transferências de renda nas pessoas de um mesmo domicílio, acaba reduzindo o nível de pobreza em todas as faixas etárias, como pode ser visto pelo gráfico 7.

Gráfico 7
Pobreza com e sem as transferências Previdenciárias Brasil – 2007



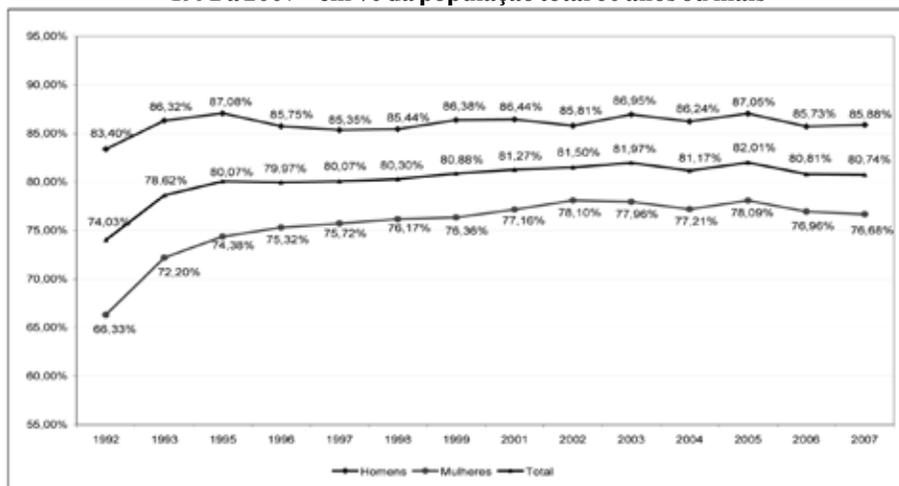
Fonte: PNAD/IBGE 2007. **Elaboração:** Ministério da Previdência Social Brasil – considerando a linha de pobreza de ½ salário mínimo.

Portanto, todos esses dados apresentados deixam claro que os programas não contributivos que existem no Sistema de Seguridade Social brasileiro desempenham um importante papel em termos de propiciar uma melhor distribuição de renda no país, reduzir o nível de desigualdade e a pobreza, bem como ampliar a proteção social aos trabalhadores, idosos e as famílias brasileiras. Nesta seção foi destacado o caso da Previdência rural e do BPC – LOAS, que propiciaram importante ampliação da cobertura dos idosos⁶⁶ (ver gráfico 8). Certamente, também é importante destacar o programa Bolsa Família, não apenas pela sua importância distributiva e seu impacto imediato sobre a pobreza, mas, também, pelos seus efeitos positivos sobre o nível educacional de crianças de domicílios pobres, sobre a redução do trabalho infantil e, dessa forma, como mecanismo para quebrar a inércia da pobreza entre gerações.

⁶⁶ Foi entendida como proteção social ou cobertura dos idosos o percentual de pessoas com 60 anos ou mais que recebiam benefício como aposentadoria e/ou pensão ou que continuavam no mercado de trabalho como contribuintes para a Previdência.

Gráfico 8

Proteção Social Idosos – Pessoas de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime previdenciário – 1992 a 2007 – em % da população total 60 anos ou mais



Fonte: PNAD/IBGE – 1992 a 2007; Elaboração: Ministério da Previdência Social do Brasil

A análise da experiência brasileira e outras experiências na região, em outros países da América Latina, mostram que programas semi ou não contributivos no âmbito da Seguridade Social são um elemento necessário das políticas sociais como mecanismo de distribuição de renda e redução da desigualdade, em especial, em um mundo globalizado que muitas vezes impõe pressões sobre ainda incipientes sistemas de proteção social prevalecente em toda região. Um sistema de seguridade social exclusivamente contributivo, obviamente, apenas irá reproduzir as desigualdades e precariedades existentes no mercado de trabalho, e tal fato, no Brasil e América Latina, significa reproduzir resultados de um mundo laboral marcado por elevadas informalidade e desigualdade, bem como uma precária cobertura da proteção social. Ademais um sistema de seguridade social que busca ampliar a proteção por meio de programas dessa natureza tende a estimular a busca da competitividade por meio de ganhos de produtividade e não rebaixamento dos padrões de proteção, bem como pode favorecer a competitividade ao ampliar o mercado doméstico e permitir ganhos de escala.

2.8.4. Considerações Finais

Como colocado anteriormente, não existe um consenso a respeito dos impactos da globalização sobre a distribuição de renda entre os países ou dentro de cada país, até mesmo porque esses efeitos tendem a variar de país para país ou de região para região. O que parece realmente inegável é que a globalização é um processo, em muitos aspectos, absolutamente

inevitável. Nesse sentido, parece fundamental que as políticas públicas busquem maximizar as oportunidades e efeitos benéficos e minimizar os riscos e efeitos negativos associados a esse processo inevitável.

Também é inegável que a globalização, ao afetar o fluxo de bens, serviços e capitais entre os diversos países e regiões acaba por afetar a estrutura de produção, emprego, salários e o funcionamento dos mercados financeiros, aparentemente, gerando um maior grau de instabilidade nesses últimos, em especial, no atual ambiente em que não existe uma regulamentação adequada. Todas essas conseqüências acabam por afetar a distribuição de renda.

Certamente, nesse processo, há riscos que precisam ser levados em consideração. Em primeiro lugar, a intensificação do comércio e dos fluxos de capitais entre os países parece estar criando uma tendência bastante generalizada de aumento da demanda por trabalho qualificado em detrimento do não qualificado que já resultou em aumento da desigualdade em vários países em desenvolvimento. Ademais, a intensa competição entre os países emergentes e em desenvolvimento pode acirrar uma competição baseada em baixos salários por meio da redução ou não ampliação da proteção social dos trabalhadores. Esse risco certamente existe e também pode ter efeitos muito nefastos sobre a distribuição de renda.

Outro risco já citado anteriormente é a maior instabilidade nos mercados financeiros internacionais que desde a década de 90 vem passando por sucessivas crises e que vem sendo caracterizado pela rápida formação de bolhas especulativas. O “estouro” dessas bolhas tem gerado crises que resultam em medidas que, em algum grau, levam a um processo de socialização das perdas. Nesse ciclo, os ganhos são privados e as perdas socializadas, de forma que há prejuízos para a distribuição de renda. Ademais, estas instabilidades nos mercados financeiros, como a crise atual, representa um risco para países da América Latina que implantaram regimes privados de capitalização de contas individuais, colocando em risco o patrimônio e a proteção social desses trabalhadores.

Portanto, da discussão acima fica claro que a globalização, embora traga a tona um conjunto importante de oportunidades, também traz riscos inerentes, inclusive, com relação a proteção social dos trabalhadores. Nesse contexto, as políticas públicas devem não apenas evitar prejuízos a Seguridade Social, como também devem buscar a ampliação da cobertura. Essa ampliação envolve, no caso da América Latina, necessariamente a introdução de mecanismos não ou semi contributivos que tanto irão contribuir para o aumento da proteção social, como também irão favorecer a distribuição de renda, servindo como eventual mecanismo de proteção contra efeitos concentradores da globalização ou mesmo propiciando uma melhor distribuição dos ganhos advindos do referido processo. Além disso, o crescimento da proteção social, ao distribuir a renda, pode favorecer nos países da América Latina a ampliação do mercado interno ou doméstico, o que favorece a geração de economias de escala e, conseqüentemente, o aumento da competitividade no mercado internacional. Esse processo também tende a aumentar a atratividade de capitais diretos internacionais.

Portanto, em que pesem as dúvidas a respeito dos impactos distributivos da globalização, é recomendável o fortalecimento das políticas de Seguridade Social, tanto

como mecanismo de proteção contra efeitos adversos, como também como instrumento de melhor distribuição de possíveis ganhos advindos da globalização. Ademais, a ampliação da proteção social estimula um caminho de busca da competitividade não pela redução de custos, mas sim pelo aumento da produtividade.

Como foi mostrado neste artigo, tanto o Brasil como a América Latina como um todo e a maioria dos países da região apresentam um elevado nível de desigualdade, quase sempre entre as mais elevadas do mundo. Tal realidade reflete um longo passado e uma tradição histórica de modelos de desenvolvimento que geraram concentração da riqueza. Contudo, no período recente, para muitos países, houve uma expressiva melhora da distribuição de renda. No Brasil, em particular, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, alcançou em 2007, último dado disponível, o menor patamar de todo o período de 1981 a 2007.

No caso brasileiro, a melhora da distribuição de renda está ligada a uma conjugação de fatores: a) estabilização dos preços e fim da ameaça de hiperinflação, como condição necessária mas não suficiente; b) nos anos 2000, melhor desempenho em termos de crescimento econômico sustentado e, conseqüentemente, recuperação do mercado de trabalho formal com expressiva geração de empregos com proteção social e redução da informalidade; c) recuperação da renda média do trabalhador nos anos de 2005 a 2007, após expressiva queda no período de 1997 a 2003; d) menor concentração dos rendimentos do trabalho; e) política de valorização do salário mínimo que propiciou uma forte recuperação do valor real do piso legal de remuneração, mas também piso da Seguridade Social brasileira; f) avanço nas políticas sociais, como Previdência rural, BPC- LOAS e programa Bolsa Família.

Na América Latina também um número expressivo de países também logrou uma redução da desigualdade no período entre 2002 e 2007. Assim como no Brasil, parece que ocorreu uma combinação de menor desigualdade nos rendimentos do trabalho com incremento da renda dos mais pobres em função das políticas ou gastos sociais que cresceram nesse período na região.

Apesar dos avanços observados, tanto no Brasil como em outros países da América Latina, a realidade é que ainda prevalece em toda região um elevado nível de desigualdade que ainda demanda alterações estruturais nos padrões distributivos. As mudanças recente ainda não foram suficientes para gerar um grau de desigualdade similar a dos países desenvolvidos e apagar um legado histórico de concentração da riqueza.

Em que pese as divergências em relação quais são os caminhos a serem seguidos para propiciar uma mudança estrutural em direção a uma melhor distribuição de renda na América Latina, em meio aos riscos e oportunidades gerados pela globalização, a experiência da Previdência rural brasileira e do BPC- LOAS indicam que a criação, instituição e o fortalecimento de programas semi ou não contributivos no âmbito da Seguridade Social é um caminho viável e recomendável para a construção de uma sociedade mais igualitária e mais justa. Mesmo em um ambiente globalizado, pode ser uma forma de estimular a busca de competitividade por ganhos de produtividade e ampliação do mercado consumidor doméstico, e não pela redução da proteção social.

Ademais, parece obvio que programas tradicionais de Previdência Social, baseados

exclusivamente no princípio contributivo, não são capazes de universalizar a cobertura da Previdência Social na América Latina, apesar de sua importância e mérito. Além da alta incidência de relações informais de trabalho assalariado, esses programas enfrentam dificuldades para incluir os setores da economia familiar rural e urbana e o chamado setor informal. A elevada pobreza, seja estrutural ou resultante da instabilidade econômica e social das últimas décadas, é outro obstáculo ao incremento da proteção social por meio de programas contributivos na América Latina. Por outro lado, além de cobrar a contribuição daqueles que são capazes de fazê-la, uma política que tenha por objetivo aumentar a cobertura da proteção social demandará novas formas de financiamento que não sejam baseadas em contribuições monetárias individuais, para incorporar aqueles grupos que não são capazes de manter contribuições regulares. Obviamente, programas exclusivamente contributivos não servem para distribuir renda e apenas tendem a reproduzir as desigualdades existentes no mercado de trabalho que, no caso da América Latina, significa um setor com alta informalidade, elevada precariedade e má distribuição de renda.

Portanto, nesse contexto, a ampliação da proteção social e a melhora na distribuição de renda na América Latina, em um mundo globalizado, passam necessariamente pela criação, instituição e fortalecimento de programas semi e não contributivos no âmbito da Seguridade Social, de uma forma que seja sustentável, no longo prazo, do ponto de vista financeiro e/ou fiscal e de uma forma que permite conciliar eficiência/competitividade com equidade.

2.9 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE REAJUSTE DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E COMPARAÇÕES COM ÍNDICES DE INFLAÇÃO *(Graziela Ansiliero e Rogério Nagamine Costanzi, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários). Elaborada em fevereiro de 2009.*

2.9.1. Introdução

Com certa recorrência, a questão do reajuste dos benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS ganha relevância pública – especialmente no caso do reajuste dado aos benefícios com valor acima de um salário mínimo, em função das eventuais comparações com a evolução do custo de vida. Argumenta-se, com frequência, que os benefícios previdenciários teriam “perdido valor” e que haveria necessidade de aumentar a taxa de correção anual dos benefícios pagos pelo RGPS. Nesse contexto, é importante realizar um breve histórico no qual se contrastem os reajustes dados aos benefícios com alguns dos principais índices de inflação no país.

A presente Nota Técnica mostra com clareza que não ocorreu a alegada “perda” de valor dos benefícios do RGPS em anos recentes quando se compara os reajustes com índices como o INPC, o IPCA e o IPC 3i. Obviamente, foi dado tratamento diferenciado aos benefícios com valor exato de um salário mínimo e aos benefícios com valor acima de 1 salário mínimo, já que seguem regras distintas de reajuste. Segundo, trabalhamos com três índices

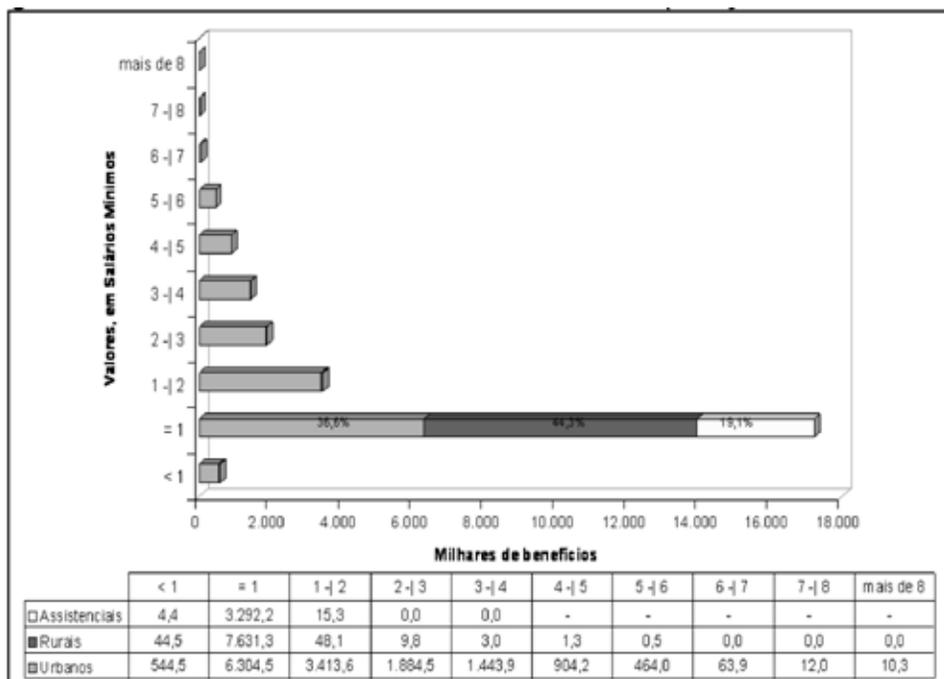
de inflação: o INPC (hoje, o índice oficial de reajuste de benefícios previdenciários), o IPCA (o índice oficial de inflação para o consumidor no País, utilizado pelo Comitê de Política Monetária para acompanhamento das metas de inflação) e o IPC-3i (específico para famílias compostas mais fortemente por idosos)⁶⁷. Também são feitas considerações legais, fiscais e distributivas a respeito da política de reajustes e da proposta de que todos tenham aumentos iguais ao do salário mínimo.

2.9.2. Reajuste do Piso Previdenciário

Entre os cerca de 26,1 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais pagos em dezembro de 2008, 17,8 milhões (68,3% do total – ou seja, 2/3) possuem o valor do piso previdenciário, que equivale ao salário mínimo (gráfico 1). Portanto, a grande maioria dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social e da Assistência Social têm tido seus benefícios reajustados pelos mesmos critérios utilizados para conceder reajustes ao salário mínimo, o qual vem obtendo expressivos ganhos reais desde 1995. Portanto, 2 em cada 3 beneficiários da Previdência e Assistência Social tiveram expressivos aumentos reais no período de 1995 a 2009.

67 O Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC é calculado pelo IBGE e mede o custo da cesta de consumo das famílias com rendimentos mensais entre 1 e 6 salários mínimos – público com renda muito próxima à do beneficiário do RGPS. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, também calculado pelo IBGE, mede o custo da cesta de consumo de famílias com rendimentos mensais de até 40 salários mínimos. Finalmente, o Índice de Preços ao Consumidor da Terceira Idade – IPC-3i, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, mede o custo da cesta de consumo de famílias majoritariamente compostas por indivíduos com mais de 60 anos (com pelo menos 50% de membros com 60 anos ou mais de idade) e renda de até 33 salários mínimos.

Gráfico 1
Distribuição de Benefícios Emitidos
Segundo Faixas de Valores - Em Pisos Previdenciários (Posição Dezembro/2008)



Fonte e Elaboração SPS/MPS.

Os dados aqui levantados mostram os reajustes dados ao salário mínimo no período de 2003 a 2009 (tabela 1). Dada a disposição política de concessão de aumentos reais ao salário mínimo, as tabelas seguintes revelam um forte aumento real em favor da maioria dos beneficiários do RGPS e da totalidade dos beneficiários da Assistência Social no período: de 44,98% se comparado ao INPC e 47,14 % comparado ao IPCA. O ganho real estimado pelo IPC-3i é de 46,89%, acima dos ganhos obtidos quando calculados pelo INPC e ligeiramente abaixo dos registrados na comparação com o IPCA.

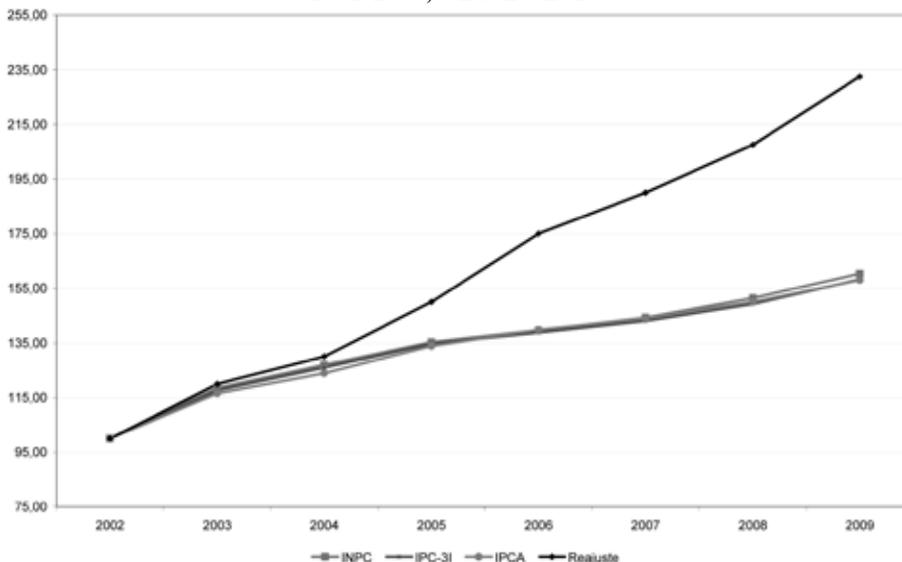
Tabela 1
Evolução dos Índices de Inflação e do Reajuste do Piso previdenciário e Ganho Real
(2003-2009)

Período	Índice Acumulado	Reajuste do Piso	Ganho Real
INPC	60,37%	132,50%	44,97%
IPC-3i	58,28%		46,89%
IPCA	58,01%		47,14%

Fonte: IBGE; FGV - Elaboração: SPS/MPS.

O gráfico 2, restrito ao período 2002-2009, demonstra que há um descolamento entre o reajuste dado ao salário mínimo e as curvas dos índices de inflação, intensificado no período 2005-2009. Conclui-se que a grande maioria dos beneficiários da Previdência e da Assistência – que recebem benefícios no valor do piso previdenciário – foi beneficiária da atuação do governo no sentido de valorizar o salário mínimo.

Gráfico 2
Evolução Reajuste Salário Mínimo, INPC, IPCA e IPC-3i
2002-2009, sendo 2002=100



Fonte: IBGE e FGV - Elaboração: SPS/MPS.

Nos anos de 2003 a 2009, o reajuste do salário mínimo sempre ficou acima da inflação medida pelo INPC (ver tabela 2). A alternativa de reajuste do salário mínimo acima da inflação é uma decisão política de distribuição de renda por meio do sistema previdenciário e assistencial, mediante a concessão de aumentos reais a 17,8 milhões de pessoas que recebem benefícios no valor de 1 salário mínimo, ou seja, cerca de 2 em cada 3 beneficiários.

Tabela 2
Ganho Real do Piso Previdenciário - 2003-2009

ANO	INPC	Reajuste do Piso Previdenciário	Ganho Real
2003	18,54%	20,00%	1,23%
2004	7,06%	8,33%	1,19%
2005	6,61%	15,38%	8,23%
2006	3,21%	16,67%	13,04%
2007	3,30%	8,57%	5,11%
2008	4,97%	9,21%	4,04%
2009	5,92%	12,05%	5,79%
Acumulado - 2003 a 2009	60,37%	132,50%	44,97%

Fonte: IBGE e IPEADATA - Elaboração: SPS/MPS.

O aumento do salário mínimo, em 2009, de R\$ 415 para R\$ 465, tem um impacto relevante nas contas da Previdência Social: irá elevar as despesas, em 2009, em cerca de R\$ 8,7 bilhões e, em 12 meses, em R\$ 10,3 bilhões (ver tabela 3). O impacto líquido em 2009, excluída a elevação da receita, é estimado em R\$ 7,9 bilhões e, em 12 meses, em R\$ 9,3 bilhões.

Tabela 3
Estimativa de Impacto Financeiro nas Receitas e Despesas da Previdência Social decorrente do Aumento do Salário Mínimo (de R\$ 415,00 para R\$ 465,00 em fevereiro) - Em R\$ mil

Item	Em 2009	Em 12 meses
Receita	856.383,0	1.012.089,0
Despesa	8.729.695,0	10.316.913,0
Impacto Líquido	7.873.312,0	9.304.823,0

Fonte e elaboração: MPS/SPS.

2.9.3. Reajuste dos Demais Benefícios

A política de reajuste dos benefícios da Previdência Social com valor superior ao salário mínimo é definida na Constituição Federal de 1988, com o intuito de garantir o

poder de compra dos beneficiários (valor real), conforme o disposto no § 4º do art. 201. Importante destacar que a própria Constituição Federal veda a vinculação de qualquer grandeza da economia ao salário mínimo (Art. 7º, Inciso IV). Com esta vedação, os constituintes objetivaram propiciar a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, sem que estes fossem anulados pelo reajustamento automático dos preços e, ao mesmo tempo, para não causar impacto nas contas da Previdência Social e dos governos municipais e estaduais. Assim, qualquer vinculação de reajuste de benefícios ao número de salários mínimos deve ser repelida.

Diante desses conceitos constitucionais, é necessário balizar a política de reajuste dos benefícios do RGPS por um índice que mensure a variação do poder de compra – um índice de inflação, e não o número de salários mínimos ao qual corresponda momentaneamente determinado benefício, até porque tal vinculação iria comprometer, do ponto de vista fiscal, a política de valorização do piso previdenciário. Os exercícios aqui realizados, em linha com os feitos na seção anterior, buscam verificar em que medida o preceito constitucional tem sido mantido. Os resultados podem ser vistos na Tabela 4, onde nota-se, para todos os índices, um ganho real no período de 2003 a 2009.

Tabela 4
Evolução dos Índices de Inflação e do Reajuste dos Demais Benefícios e Ganho Real (2003-2009)

Período	Índice Acumulado	Reajuste de Benefício > 1 SM	Ganho Real
INPC	59,15%	60,56%	0,89%
IPC-3i	56,30%		2,72%
IPCA	56,43%		2,64%

Fonte: IBGE - Elaboração: SPS/MPS.

Registre-se que, apesar de voltado para famílias majoritariamente compostas por idosos, o IPC-3i não deve ser considerado o índice mais adequado para essa comparação, por diversos motivos. Primeiro, a cesta de consumo desse índice (de famílias com renda de até 33 salários mínimos) está bastante distante da cesta dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social. Segundo, sua cobertura geográfica é muito mais estrita que a dos índices do IBGE. Terceiro, o índice de reajuste dos benefícios afeta o reajuste de todas as demais variáveis da Previdência, em especial a arrecadação, pelo que um índice que cubra a maior parte da população parece ser mais apropriado. Por fim, os índices do IBGE possuem metodologia de apuração amplamente consolidada, com longa série histórica disponível.

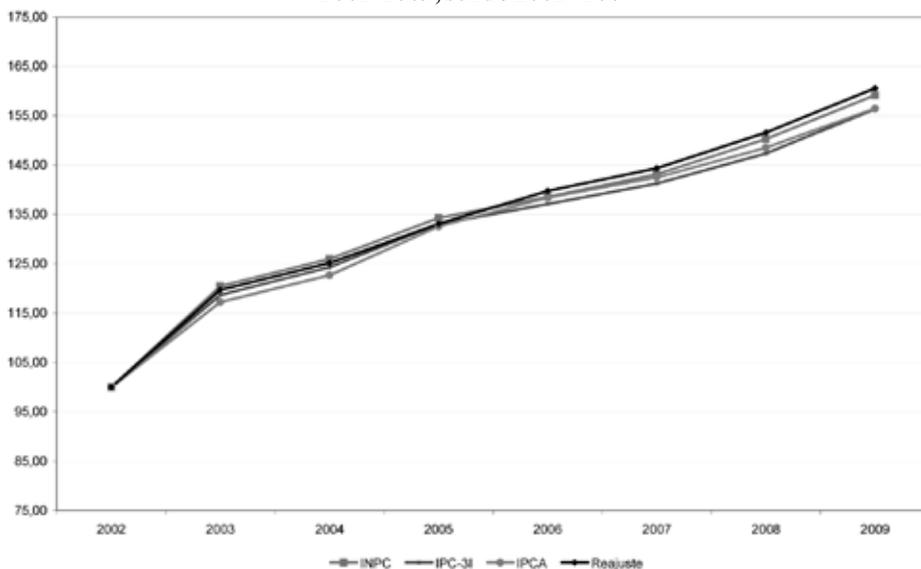
Acrescente-se que o INPC é um índice de abrangência nacional que mensura o poder de compra dos indivíduos que ganham entre 1 e 6 salários mínimos, o que inclui a grande maioria dos beneficiários do Regime Geral. Esse índice capta a variação dos preços de produtos de consumo e expressa justamente os efeitos finais da inflação sobre os trabalhadores e segurados da Previdência Social. Ressalte-se também que o INPC é

o índice que originalmente constava da redação original da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o qual foi objeto à época de consenso entre Congresso Nacional, governo e trabalhadores.

Ademais, de acordo com a Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, que alterou a referida Lei nº 8.213: “o valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”. O INPC, nesse sentido, tende a ser o índice mais adequado para refletir a cesta de consumo dos beneficiários do RGPS.

Em outras palavras, os beneficiários da Previdência, devido ao dispositivo Constitucional que prevê a manutenção do poder de compra dos seus benefícios e com a utilização do INPC como referência, encontram-se protegidos dos efeitos dos ciclos econômicos que influenciam os salários dos trabalhadores da ativa e – na maioria dos casos – ainda se beneficiam dos efeitos da política de valorização do salário mínimo. Diante da evolução do INPC, bem como do IPCA, pode-se afirmar, portanto, que o preceito constitucional de manutenção do valor real dos benefícios foi respeitado ao longo de todo o período analisado.

Gráfico 3
Evolução do Reajuste dos Benefícios Acima de 1 SM e INPC, IPCA e IPC-3i
2002-2009, sendo 2002=100



Fonte: IBGE; FGV - Elaboração: SPS/MPS.

O gráfico 3 mostra que houve ganhos reais para os beneficiários da Previdência para todos os índices no período de 2003 a 2009. Também é importante notar que muitos benefícios tiveram reajustes entre aquele prevalecente para o salário mínimo e os demais benefícios pelo chamado efeito arrasto do salário mínimo, ou seja, para aqueles benefícios que embora fossem superiores ao piso previdenciário antes de um determinado reajuste, estavam entre o salário mínimo anterior e o novo piso.

A Tabela 5, a seguir, também demonstra que não houve perda real ou queda do poder de compra dos benefícios acima do piso previdenciário, em comparação com o INPC. A equivalência do valor dos benefícios ao salário mínimo, dada a sua repercussão nas contas da previdência social, entre outros fatores, implicaria o congelamento das estruturas de desigualdade do sistema previdenciário e inviabilizaria o processo de recuperação do salário mínimo.

Tabela 5
Evolução do INPC e do Reajuste dos Benefícios com Valor Superior ao Piso Previdenciário - 2003-2009

ANO	INPC	Reajuste dos Benefícios > 1 SM	Ganho Real
2003	20,44%	19,71%	-0,60%
2004	4,57%	4,53%	-0,04%
2005	6,61%	6,36%	-0,24%
2006	3,21%	5,01%	1,74%
2007	3,30%	3,30%	0,00%
2008	4,97%	5,00%	0,03%
2009	5,92%	5,92%	0,00%
Acumulado - 2003 a 2009	59,15%	60,56%	0,89%

Fonte: IBGE e IPEADATA - Elaboração: SPS/MPS.

Além do reajuste do salário mínimo, as contas da Previdência são impactadas também pela elevação do teto do RGPS e pelo reajuste concedido aos benefícios com valores acima de 1 salário mínimo, conforme determina a Constituição. Para 2009, considerando a combinação dos efeitos da (I) elevação do teto do RGPS de R\$ 3.038,99 para R\$ 3.218,90 e do (II) reajuste de 5,92% para benefícios acima de 1 salário mínimo, o impacto em termos de aumento da despesa bruta até o final do ano será de R\$ 5,8 bilhões e, em 12 meses, será de R\$ 6,9 bilhões. O aumento da despesa total, decorrente do reajuste do piso previdenciário e dos demais benefícios, em 12 meses, chega a R\$ 17,2 bilhões. O impacto líquido do reajuste dos benefícios acima do piso, em 2009, é de cerca de R\$ 5,3 bilhões e, em 12 meses, de R\$ 6,2 bilhões (ver tabela 6).

Tabela 6
Estimativa de Impacto Financeiro nas Receitas e Despesas da Previdência Social decorrente do Aumento do Teto Previdenciário e do Reajuste dos Benefícios Superiores ao Piso – Em R\$ mil

Item	Em 2009	Em 12 meses
Receita	568.713,0	672.116,0
Despesa	5.849.496,0	6.913.041,0
Impacto Líquido	5.280.783,0	6.240.925,0

Fonte e elaboração: MPS/SPS.

Um reajuste, para os benefícios que têm valor maior que o salário mínimo, no mesmo valor dado ao salário mínimo (12,05%) traria um impacto considerável nas despesas da Previdência Social: aumento de R\$ 12,3 bilhões em 2009 e um impacto líquido da ordem de R\$ 11,4 bilhões (ver tabela 7). Em 12 meses, o impacto na despesa seria da ordem de R\$ 14,6 bilhões, que o denota que essa política de reajuste acabaria por inviabilizar, do ponto de vista fiscal, a política de valorização do salário mínimo.

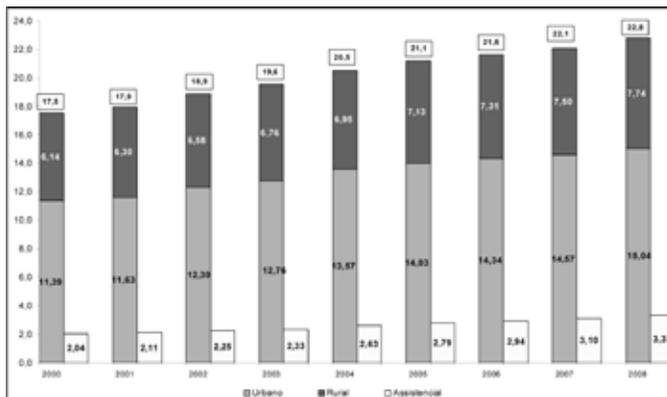
Tabela 7
Estimativa de Impacto Financeiro nas Receitas e Despesas da Previdência Social de um Reajuste, em 2009, de 12,05% (igual ao do SM) para os benefícios > 1SM - Em R\$ mil

Item	Em 2009	Em 12 meses
Receita	917.567	1.084.397
Despesa	12.333.190	14.575.588
Impacto Líquido	11.415.623	13.491.191

Fonte e elaboração: MPS/SPS.

Ademais, não se pode perder de vista que medidas que impactam nas contas da previdência social devem ser exaustivamente debatidas. A combinação entre o aumento da quantidade de benefícios e o incremento do valor médio (ver gráficos 4 e 5) tem ocasionado um crescimento contínuo das despesas da Previdência Social, que se encontram em um patamar elevado como proporção do PIB.

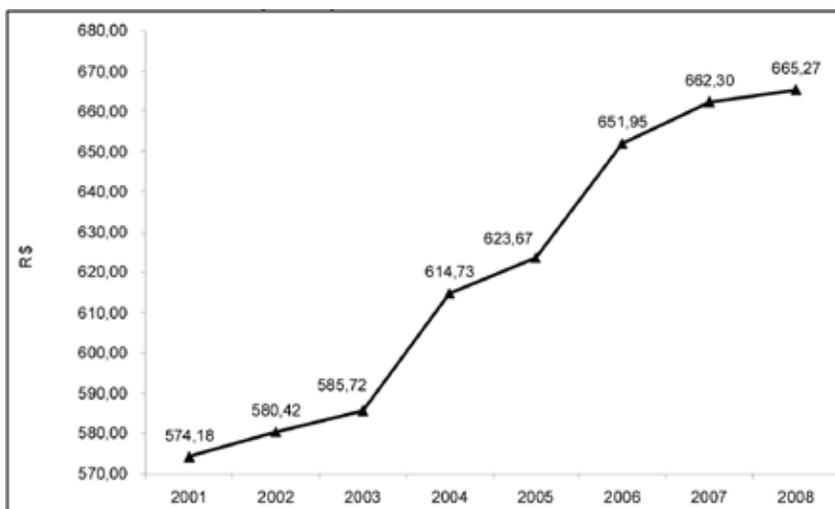
Gráfico 4
Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social
Em milhões de benefícios - 2000 a 2008 (dezembro)



Fonte e Elaboração: SPS/MPS.

O aumento da quantidade de benefícios pagos veio acompanhado da melhoria do valor médio real destes, que chegou a R\$ 665,27 na média de janeiro a dezembro de 2008, um crescimento real de 15,9% em relação ao mesmo período de 2001, quando o valor médio foi de R\$ 574,18 (ver gráfico 5).

Gráfico 5
Valor Médio Real dos Benefícios Pagos pela Previdência Social (2001 a 2008)
Em R\$ de Dezembro/2008 (INPC) – Média de Janeiro a Dezembro de cada ano –



Fonte: SPS/MPS.

Em 2008, as despesas apenas com benefícios previdenciários atingiram R\$ 204,2 bilhões, a preços de dezembro de 2008 (INPC), que somados aos R\$ 17,5 bilhões pagos de benefícios assistenciais e Encargos Previdenciários da União, atingem a cifra de R\$ 221,7 bilhões, valor que deve corresponder a 7,6% do PIB estimado ou projetado para 2008. A necessidade de financiamento da Previdência Social, em 2008, a preços de dezembro de 2008 (INPC), foi de R\$ 37,2 bilhões. A necessidade de financiamento da Previdência Social reduz a disponibilidade de recursos para as demais políticas públicas, inclusive, outras políticas sociais.

É importante lembrar que o sistema previdenciário adotado no Brasil é o de repartição simples, que consiste num modelo onde os recursos recolhidos dos contribuintes atuais são destinados a cobrir os gastos com os aposentados de hoje. Com este regime, estabelece-se um pacto entre gerações onde os segurados ativos financiam os inativos, na expectativa de que quando se aposentarem haverá outra geração de contribuintes financiando seus benefícios. Nesse sistema não existe acumulação das contribuições para garantir o pagamento da aposentadoria do próprio segurado contribuinte, como ocorre no sistema de capitalização. Tal aspecto é ainda mais importante tendo em vista que o Brasil passou por um acelerado processo de envelhecimento populacional que piora a relação entre contribuintes e beneficiários.

Cabe salientar, que o § 5º do art. 195 da Constituição Federal estabelece que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Acrescente-se, ainda, que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal impõe que a gestão da Previdência Social deverá pautar-se: no planejamento e previsibilidade das receitas e despesas; no equilíbrio entre receitas e despesas; na transparência dos seus registros; na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas; e no caráter contributivo do regime, com equilíbrio financeiro e atuarial. No seu artigo 5º, a Lei determina que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser acompanhado das medidas de compensação de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

2.9.4. Impactos distributivos de reajuste igual ao do salário mínimo para todos os aposentados e pensionistas

Outro importante ponto a ser salientado diz respeito aos impactos distributivos, caso o reajuste para todos os aposentados e pensionistas fosse igual a do salário mínimo. A esse respeito, foram feitas as seguintes simulações: a) impacto sobre as transferências adicionais para os 50% mais ricos da população para o período de 2009 a 2011 usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE; b) análise de como se alteraria a distribuição dos beneficiários entre os décimos de distribuição de renda e impacto sobre o Índice de Gini para aposentados e pensionistas caso houvesse prevalecido a regra proposta e não a que efetivamente prevaleceu para o período de 1995 a 2007.

2.9.4.1. Primeira Simulação: Transferências Adicionais para os 50% mais ricos decorrente da mudança de regra para o período de 2009 a 2011 com dados da PNAD

Em primeiro lugar foi determinado o número de beneficiários de aposentadoria e pensão que estariam entre os 50% mais ricos da população, consideradas todas as pessoas com idade igual ou acima de 16 anos⁶⁸. De acordo com essa metodologia, havia, em setembro de 2007, cerca de 7,8 milhões de beneficiários de aposentadorias e pensões entre os 50% mais ricos⁶⁹, com um valor médio de benefício de R\$ 1.114,70 e uma massa total mensal de R\$ 8,7 bilhões (Tabela 8).

Tabela 8
Número de beneficiários do RGPS entre os 50% mais ricos (todos com benefício de valor superior ao salário mínimo), renda média e massa de benefícios - Brasil

Item	Valores
Quantidade de Beneficiários	7.841.086
Renda Previdenciária Média (Mensal) - R\$	1.114,70
Massa Mensal de Benefícios - R\$	8.740.459.302,00

Fonte: PNAD/IBGE 2007 - Elaboração: CGEP/DRGPS/SPS/MPS.

Tendo em conta a massa de benefícios daqueles que estavam entre os 50% mais ricos é possível estimar o impacto, em termos de transferências adicionais para os mais ricos, decorrente de uma alteração da regra de reajustes que prevalece atualmente (diferenciada entre o piso e aqueles que recebem mais que o piso) para a proposta que todos recebem o mesmo reajuste do piso ou do salário mínimo. Cabe notar que essa alteração de regra, mantida a atual política de valorização do salário mínimo, também implica em crescimento real expressivo do teto do RGPS e/ou pode implicar, por restrições fiscais, em menores reajustes reais para o salário mínimo.

A mudança da atual regra de reajustes diferenciados entre o salário mínimo e aqueles que ganham acima do piso previdenciário, para um reajuste igual ao do mínimo para todos, iria implicar, no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, transferências adicionais para os 50% mais ricos de cerca de R\$ 39,6 bilhões no período de 2009 a 2011⁷⁰.

68 De forma a excluir do cálculo os beneficiários de Regimes Próprios e considerar apenas aqueles do Regime Geral de Previdência Social - RGPS foram excluídos aqueles com renda previdenciária superior ao teto do RGPS.

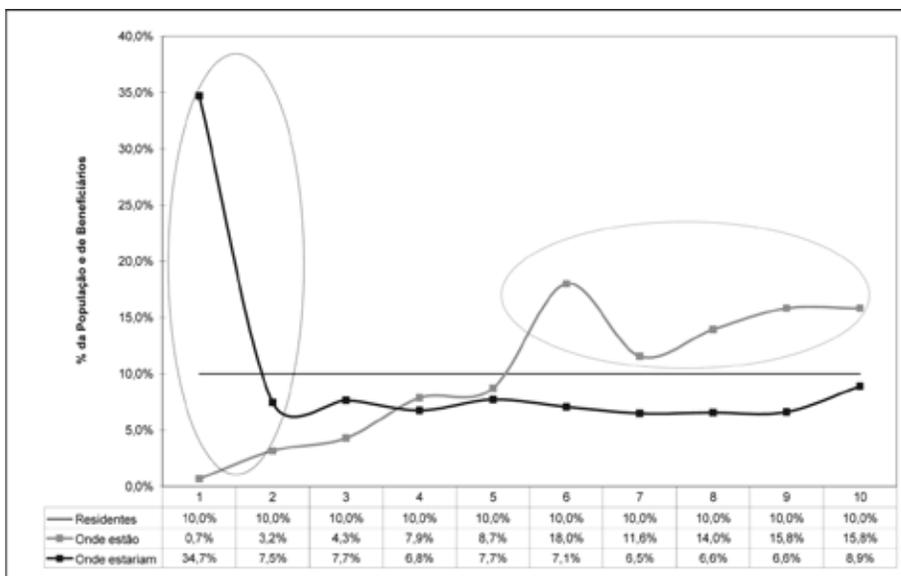
69 De forma a tornar mais conversadora a estimativa, foram considerados apenas os beneficiários com renda previdenciária superior à mediana de renda que considera todas as fontes para determinar os 50% mais ricos. Pela mesma razão o impacto foi estimado sem a correção da massa salarial para valores de 2008.

70 As hipóteses utilizadas, em termos de reajustes, foram: a) salário mínimo: 12,05% em 2009, 8,97% em 2010 e 9,20% em 2011; b) reajuste dos demais benefícios: 5,92% em 2009, 3,78% em 2010 e 4,50% em 2011.

2.9.4.2. Segunda Simulação: Impactos da Política de Reajuste dos Benefícios no Potencial Distributivo das Transferências Previdenciárias e Assistenciais

Segundo dados da Pesquisa nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2007, o volume de recursos transferidos sob a forma de benefícios previdenciários e assistenciais faz com que seus beneficiários se concentrem majoritariamente (75,2%) nos cinco últimos décimos da distribuição de renda domiciliar per capita brasileira (ou, em outras palavras, entre os 50% de maior renda per capita). Não fossem os valores repassados aos beneficiários, a grande maioria dos beneficiários (64,3%) estaria entre os 50% de menor renda domiciliar per capita (Gráfico 6).

Gráfico 6
Onde estão os beneficiários da Previdência Social (e onde estariam na ausência de transferências previdenciárias e assistenciais)? - Brasil - 2007



Fonte: PNAD/IBGE-2007 - Elaboração: SPS/MPS.

Comprova-se, desta forma, o forte efeito das transferências previdenciárias sobre a posição social dos seus beneficiários. Por outro lado, também fica evidenciado que hoje, felizmente, os aposentados e pensionistas não estão entre as pessoas mais destituídas e pobres da sociedade brasileira. Em que pese a expansão da cobertura previdenciária entre os idosos brasileiros - que em 2007 chegou a 80,6% do total de pessoas com 60 anos ou mais de idade -, a concentração dos rendimentos de aposentadoria nos décimos mais elevados da distribuição de renda é ainda bastante significativa. Este fenômeno decorre, dentre outros fatores, de distorções no padrão de inserção dos diversos grupos

populacionais no mercado de trabalho e, indubitavelmente, de determinados requisitos de elegibilidade para benefícios previdenciários, que contribuem (ou contribuíram) para reforçar esta concentração dentre os atuais aposentados e pensionistas.⁷¹

De todo modo, observa-se que houve grandes avanços em sentido contrário, como a criação de um regime contributivo diferenciado para os chamados *Segurados Especiais*, a equivalência dos benefícios rurais frente aos urbanos, e, mais recentemente, a garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e portadores de deficiência de baixa renda e uma maior proteção de trabalhadores por conta própria, empregados domésticos e outros grupos vulneráveis. Este aumento da cobertura previdenciária e assistencial, juntamente com a adoção nos últimos anos de uma política mais agressiva de reajuste do Salário Mínimo (referência para o Piso Previdenciário e para o BPC), pode ter favorecido a redução da iniquidade no país, uma vez que grande parte do público beneficiário encontra-se dentre os segmentos sócio-econômicos mais fragilizados.

As transferências previdenciárias aos cidadãos de mais baixa renda, particularmente aquelas de valor de até o salário mínimo e que correspondem a 68,3% dos benefícios emitidos em dezembro de 2008, foram reajustadas a taxas superiores que os benefícios de maior valor (atualizados pela inflação acumulada no ano, conforme estabelece a Constituição Federal). Como resultado dessa política, pode-se supor uma queda na disparidade dos rendimentos de aposentadoria e pensão durante o período analisado - particularmente desde 2003, quando se acentuou a concessão de reajustes reais ao Piso Previdenciário e Assistencial (sem sempre repassados ao Teto Previdenciário).

A fim de se avaliar os aspectos distributivos da política de reajuste dos benefícios pagos pela Previdência e pela Assistência Social, optou-se pela realização de um exercício contrafactual simplificado: com base na PNAD 1995, comparou-se a evolução dos rendimentos de aposentadorias e pensões até 2007, a partir da aplicação das regras vigentes para a atualização anual de benefícios (factual) com os resultados que seriam obtidos caso todos os benefícios tivessem sido reajustado pelo Índice de Reajuste do Salário Mínimo (contrafactual). Este exercício revela que, com a aplicação da regra proposta, a proporção da renda apropriada pelos 4 décimos mais elevados da distribuição passaria de já elevados 43,4% para 52,1% (ver gráfico 7).

Atualmente, como o reajuste aplicado ao Piso tem sido superior ao concedido aos demais benefícios (atualizados com base na inflação estimada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC), as aposentadorias e pensões com valores superiores no momento da concessão tendem, com o passar dos anos, a convergir para o Piso

71 Até 1998, por exemplo, a regra para o cálculo do valor do benefício previdenciário tinha como base as remunerações dos últimos 36 meses, apuradas em período não superior a 48 meses, respeitado o valor máximo do benefício. A regra tendia a beneficiar trabalhadores com trajetória salarial ascendente – em média, trabalhadores com maior remuneração – além de causar problemas sérios para segurados que enfrentassem inconstâncias profissionais no final da vida ativa. A alteração desta regra pode ter contribuído para evitar agravamentos da disparidade no valor dos benefícios pagos aos segurados. O Fator Previdenciário também pode ter contribuído neste sentido, uma vez que atuou reduzindo o valor dos benefícios de segurados que se aposentariam demasiadamente jovens, ainda que tendo cumprido a carência contributiva mínima – sabidamente, os trabalhadores com possibilidade de requerer a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) dificilmente estão entre aqueles situados nos estratos mais baixos da distribuição de renda.

Previdenciário – a partir deste ponto, naturalmente, passando a ser reajustadas pelo índice aplicado ao mesmo. Esta política de reajuste dos benefícios de modo algum implica perdas financeiras para os segurados. Como previsto na Constituição Federal, os benefícios têm seu poder de compra preservado pela aplicação de índice de preços que reflita a inflação observada no país (o INPC, índice oficial de correção dos benefícios superiores ao Piso Previdenciário, melhor representa o conjunto de beneficiários).

Para além de seus impactos financeiros e atuariais insustentáveis, a concessão de um mesmo reajuste para todos os benefícios (independentemente de seus valores) – igualado ao índice de reajuste do salário mínimo - pioraria a distribuição de rendimentos previdenciários e assistenciais, fazendo com que o Coeficiente de Gini entre os beneficiários passasse de 0,29 (factual) para 0,38 (contrafactual).⁷²

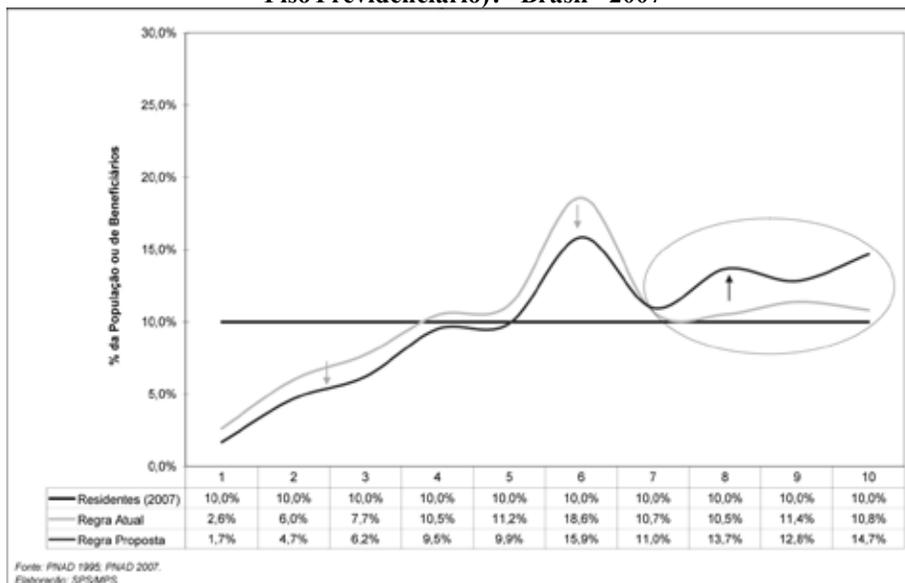
Como cerca de 45,0%⁷³ dos benefícios são concedidos com valor superior ao Piso, pode-se perceber que tal proposta tenderia a produzir impactos financeiros e atuariais adversos significativos, intensificados a médio e longo prazos. Mais do que isso. Tal desequilíbrio financeiro e atuarial ocorreria em favor de beneficiários notadamente já concentrados entre os segurados com melhor situação sócio-econômica (refletida em maior capacidade contributiva ao longo da vida ativa). Os beneficiários da Previdência Social, já situados majoritariamente nos décimos mais elevados da distribuição de renda nacional, tenderiam a ocupar posição ainda mais privilegiada frente ao restante da população, piorando assim os indicadores de distribuição de renda no país.

72 Considerando-se apenas os rendimentos previdenciários (aposentadorias e pensões) e assistenciais (Benefícios de Prestação Continuada – BPC). A diferença entre o Gini calculado para os beneficiários e aquele estimado para a população como um todo (0,55 em 2007) reside na definição de limites mínimo e máximo para os benefícios e também na política de reajuste anual dos mesmos.

73 Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de Dezembro de 2008.

Gráfico 7

Onde estão os beneficiários da Previdência Social (e onde estariam se os benefícios superiores ao Salário Mínimo fossem reajustados pelo índice de reajuste concedido ao Piso Previdenciário)? - Brasil – 2007



Fonte: PNAD/IBGE-1995 e 2007 - Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: Impacto da Regra de Reajuste dos Benefícios Previdenciários na Distribuição de Renda (Percentual de Beneficiários (PNAD 1995) por Décimo de Renda Domiciliar per capita (PNAD 2007)).

2.9.5. Considerações Finais

Há, por parte das associações de aposentados e pensionistas, uma alegação difusa de que os benefícios previdenciários estariam perdendo poder de compra. Frequentemente, essa alegação assume a forma de comparação, no tempo, do valor de um benefício em quantidade de salários mínimos: assim, afirma-se que um benefício específico foi desvalorizado porque seu “valor”, medido em número de salários mínimos, caiu dentro de um determinado período de tempo.

A estratégia de mensurar o “valor” de um determinado rendimento (seja ele oriundo de salário ou de benefício) em número de salários mínimos foi muito utilizada no País durante todo o longo período inflacionário que tivemos – e especialmente no período crítico de hiperinflação no final dos anos 80 e início dos anos 90. O salário mínimo, nesse período, se converteu em um dos indexadores de preços e rendimentos mais utilizados, ao qual se lançava mão para tentar estabelecer alguma ordem diante do caos provocado nos preços relativos pelo quadro hiperinflacionário.

Entretanto, com a estabilização da economia e as ações de crescimento real do valor

do salário mínimo, essa estratégia deixou de fazer sentido. Qualquer avaliação séria dos reajustes dos benefícios previdenciários e assistenciais deverá levar em conta os índices de inflação existentes e as variações nos valores dos benefícios.

A avaliação aqui realizada demonstrou que os benefícios com valor acima do salário mínimo não apenas mantiveram seu poder de compra frente ao INPC, ao IPC-3i e ao IPCA, como também tiveram ganho real em relação a esses índices de inflação. Mais que isso, os reajustes reais ao salário mínimo têm garantido à grande maioria dos beneficiários do RGPS e das políticas assistenciais um ganho sistemático em relação à inflação.

Dessa maneira, pode-se assegurar que a Previdência Social tem cumprido sua principal função, que é a de garantir renda aos seus segurados no momento em que a capacidade de trabalho se deteriora e manter o poder de compra dos benefícios. O cumprimento deste papel tem significado proteção efetiva contra a inflação, no caso dos benefícios com valor superior ao salário mínimo – mas também um ganho sistemático da inflação para os benefícios equivalentes ao piso previdenciário.

Portanto, não são verídicas as afirmações de que os benefícios previdenciários tenham perdido valor ou sido achatados e que, em função disso, deveria haver uma revisão das regras de reajuste do RGPS. Ao contrário, no nosso entendimento, as regras atualmente vigentes garantem aos aposentados e pensionistas brasileiros uma estabilidade do valor real dos seus rendimentos como grande parte dos trabalhadores da ativa não possui e estabilidade que aposentados nos demais países em desenvolvimento não usufruem.

Ademais, do ponto de vista legal, a Constituição Federal, não permite a vinculação ao salário mínimo (art.7º, inciso IV). Certamente, com esta vedação, os constituintes objetivaram propiciar a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, sem que estes fossem anulados pelo reajustamento automático dos preços e, ao mesmo tempo, para não causar impacto nas contas da Previdência Social e dos governos municipais e estaduais. Assim, qualquer vinculação de reajuste de benefícios ao número de salários mínimos deve ser repelida.

Também, como foi mostrado nesta Nota Técnica, uma eventual mudança de regra, para que todos passassem a ter reajuste igual ao do salário mínimo, seria negativa do ponto de vista distributivo, ao “congelar” a estrutura de rendimentos no âmbito da Seguridade Social e representar uma expressiva transferência adicional de recursos para os 50% mais ricos, caso fosse mantida a política de valorização do salário mínimo. Contudo, dada os expressivos impactos fiscais da referida medida, muito provavelmente, essa medida iria comprometer a política de valorização do salário mínimo.

Portanto, pode-se afirmar que: a) são falsas as afirmações de que os beneficiários que ganham acima do piso tenham tido perda de poder de compra no período de 2003 a 2009, quando se considera o INPC, o IPCA e o IPC 3i; b) 2 em cada 3 beneficiários da Previdência e Assistência Social têm tido expressivos ganhos reais em função da valorização do salário mínimo; c) do ponto de vista legal, a Constituição veda qualquer vinculação ao salário mínimo; d) a referida vinculação seria extremamente prejudicial do ponto de vista distributivo; e) a proposta de reajuste para todos iguais ao salário mínimo é insustentável do ponto de vista fiscal e acabaria por comprometer a continuidade do processo de valorização

do piso legal de remuneração e previdenciário, prejudicando justamente aqueles de mais baixa renda no âmbito da Seguridade Social.

2.10 – NOVO PLANO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS PARA AUTÔNOMOS: INCENTIVOS, PÚBLICOS E CUSTOS *(Luis Henrique Paiva e Graziela Ansiliero, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários) Elaborada em março de 2006.*

O objetivo desta Nota Técnica é avaliar os efeitos da introdução de um novo plano de benefícios previdenciários voltado especificamente para trabalhadores autônomos (por conta própria) de baixo rendimento.⁷⁴ Inicialmente, procuraremos antecipar a reação dos potenciais beneficiários às características do plano (tomadas isolada e combinadamente); a seguir, tentaremos estimar o tamanho do público potencial e do impacto financeiro (renúncia) que causaria a “migração” dos atuais beneficiários para o novo plano; finalmente, avaliaremos alguns cenários de variação da cobertura.

As características do plano aqui examinado seriam as seguintes:

- a) alíquota de contribuição de 11% durante a fase ativa;
- b) salário de contribuição e benefício no valor de um salário mínimo;
- c) benefícios oferecidos: os mesmos de risco do RGPS. A aposentadoria por tempo de contribuição não faz parte dos benefícios programados – restando apenas a aposentadoria por idade. A carência para a concessão do benefício seria de 15 anos (mesmo número de anos previstos para a aposentadoria por idade);
- d) adesão voluntária.

2.10.1 - Reações dos potenciais beneficiários

A introdução de um plano de benefícios como esse oferecerá uma série de estímulos aos trabalhadores autônomos (contribuintes ou não). Esta seção busca examinar quais seriam as possíveis reações a esses estímulos.

2.10.1.1 Redução da alíquota

A redução da alíquota de 20% para 11% tende a atrair parte considerável daqueles trabalhadores autônomos (por conta própria) não contribuintes que têm alguma (mas não muita) condição de contribuir, bem como a estimular certa “migração” dos atuais contribuintes. Deve-se ter em conta que, embora seja um plano voltado especificamente para trabalhadores autônomos (e não para os trabalhadores “sem carteira”), na prática será impossível diferenciá-los. Assim, o novo plano tende a atrair todos aqueles que têm possibilidade de contribuir como autônomos, inclusive os “sem carteira”.

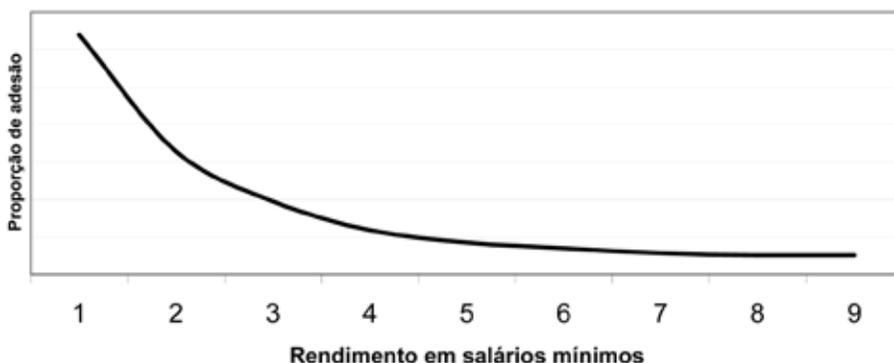
⁷⁴ Esse plano foi adotado por meio da Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Micro-empresa e da Empresa de Pequeno Porte.

2.10.1.2 Salário de contribuição e benefício de 1SM

O valor do salário de contribuição e benefício igual a um salário mínimo tende a limitar a participação dos trabalhadores com rendimento inferior – participação essa que seria, de qualquer maneira, muito pequena, dado o baixo valor dos seus rendimentos. A atratividade maior seria para aqueles com rendimento igual ou próximo a um salário mínimo, decrescendo a partir daí – uma vez que, com o aumento dos rendimentos, parte crescente dos beneficiários tenderia a fazer valer a proporcionalidade entre os vencimentos que possuem na vida ativa e aqueles que virão a receber, uma vez aposentados. Em outras palavras, os trabalhadores de maior rendimento tenderiam a ingressar ou permanecer na Previdência Social conforme as regras atuais.

Dessa maneira, a proporção de adesão ao plano, segundo a renda, deve se dar de acordo com o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Proporção de adesão em função do rendimento - expectativa

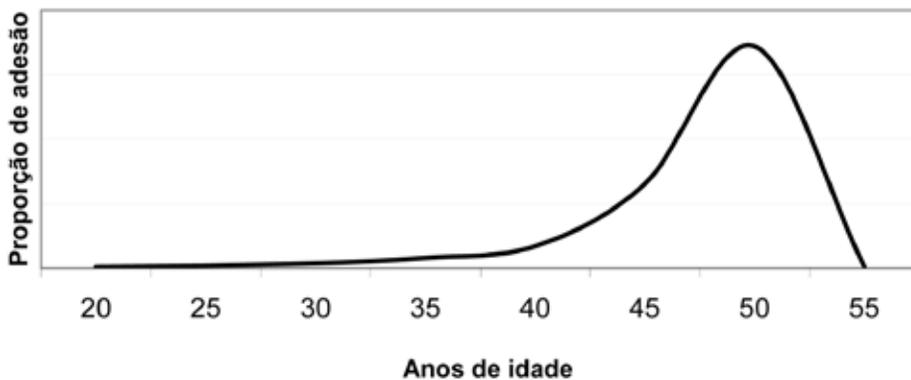


2.10.1.3 Ausência de aposentadoria por tempo de contribuição

Como o único benefício programado é o da aposentadoria por idade (nos critérios de 65 anos para homens e 60 para as mulheres), a proporção dos que contribuem deve ter um pequeno aumento com o envelhecimento (uma vez que, com o passar da idade, os trabalhadores estão mais sujeitos a riscos sociais como doença e morte) e sofrer um forte aumento aos 45 anos (mulheres) ou 50 anos (homens), com a adesão daqueles cujo principal interesse é o da aposentadoria por idade.

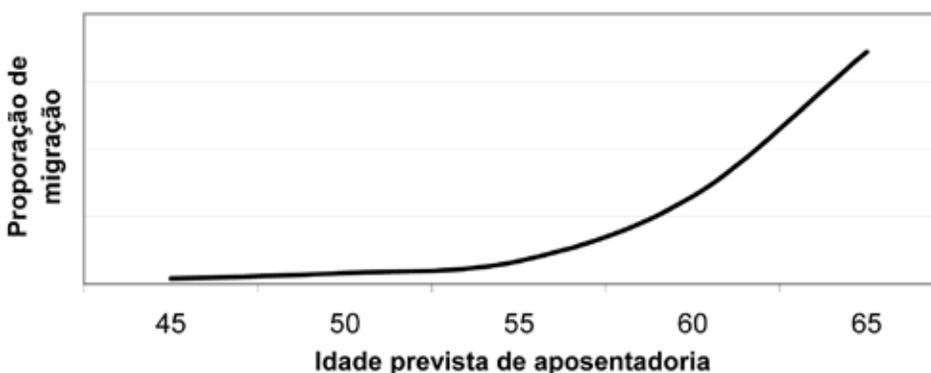
Assim, a curva da proporção de adesão ao novo plano, segundo a idade, teria o seguinte desenho (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Proporção de adesão em função da idade - expectativa



Destaque-se que a ausência da aposentadoria por tempo de contribuição entre os benefícios do novo plano deve se constituir em um grande desincentivo para a “migração” dos autônomos que atualmente contribuem com a perspectiva de se aposentar, por tempo de contribuição, com idade substantivamente inferior a 65 anos (ou 60, se mulher). Em outras palavras, quanto mais próxima a idade de aposentadoria por tempo de contribuição estiver da aposentadoria por idade, maior deverá ser a migração dos atuais contribuintes para o novo plano de benefícios, como ilustrado no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Proporção de ‘migração’ para novo plano de acordo com idade de aposentadoria



Deve-se destacar que a redução da alíquota de contribuição e a ausência do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição criam incentivos opostos: a primeira, no sentido de incentivar a migração dos atuais contribuintes autônomos para o novo plano; a segunda, no sentido de manter os atuais contribuintes no antigo plano, ao menos enquanto houver

diferença significativa entre a idade prevista da aposentadoria por contribuição e aquela da aposentadoria por idade.

2.10.1.4 Estatuto do idoso e LOAS

Há um elemento novo que precisa ser considerado na análise da adoção de um novo benefício previdenciário: a recente aprovação do Estatuto do idoso, que fez duas alterações na legislação que regulamenta os benefícios assistenciais da LOAS. São as alterações: redução da idade em que se pode solicitar o benefício, de 67 para 65 anos; e retirada dos valores correspondentes ao benefício assistencial já concedido do cálculo do limite de rendimento per capita utilizado para definição dos possíveis beneficiários.

Tais alterações provocam desincentivos relevantes para a contribuição previdenciária, especialmente no caso do único benefício programado ser a aposentadoria por idade, uma vez que (ao menos no caso dos homens) a idade de elegibilidade aos benefícios (previdenciário e assistencial) passa a ser exatamente a mesma. Além disso, a retirada dos valores correspondentes ao benefício assistencial já concedido do cálculo do limite de rendimento per capita utilizado para definição dos possíveis beneficiários criou situações em que chega a ser mais vantajoso possuir o benefício assistencial (não contributivo) do que ter renda previdenciária (contributiva).

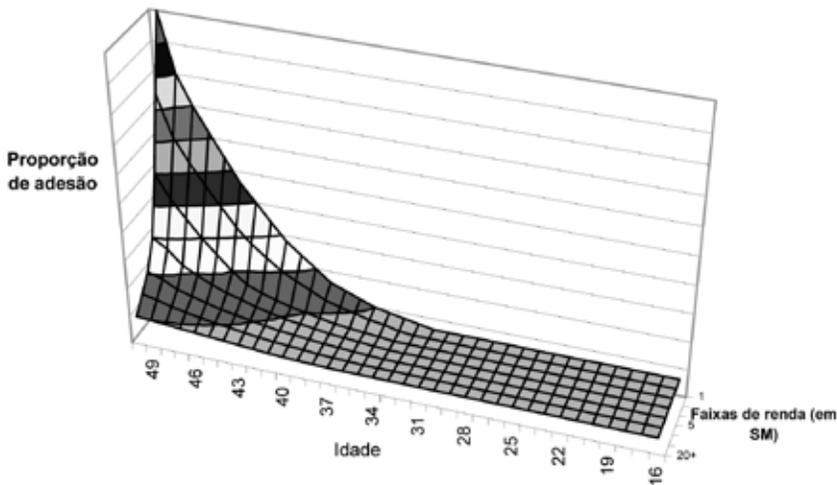
Para exemplificar esse último ponto, recorramos a um exemplo: tomem-se dois casais de idosos, nos quais apenas um dos membros recebe benefício. No primeiro, trata-se do benefício previdenciário (aposentadoria por idade); no segundo, trata-se do benefício assistencial. Ora, o segundo membro do primeiro casal não está apto a requerer um benefício assistencial, uma vez que a renda per capita é de pelo menos $\frac{1}{2}$ salário mínimo (o que supera o critério estabelecido pela LOAS). O segundo membro do segundo casal, entretanto, pode requerer o benefício assistencial, uma vez que a renda recebida pelo primeiro membro não entra no cálculo da renda per capita. Assim, para alguns beneficiários pode se tornar mais vantajoso possuir um benefício assistencial que contribuir para aposentar-se por idade, ainda que o benefício assistencial, por ser intransferível, não gere pensão.

Tenderiam a optar pelo novo plano de benefícios previdenciários aqueles mais avessos ao risco e, portanto, mais preocupados com situações de doença e morte – eventos cobertos pelo auxílio-doença e pela pensão por morte.

2.10.1.5 Efeito combinado dos estímulos criados pelo novo benefício

Autônomos e trabalhadores “sem carteira” assinada, com baixo rendimento (igual ou pouco superior a um salário mínimo), idade próxima aos 45 anos (mulheres) e 50 anos (homens) e comportamento avesso ao risco tendem a se constituir no público potencial ao novo plano de benefícios da Previdência Social. Graficamente, a proporção de adesão deve variar (considerados idade e rendimento) da seguinte maneira.

GRÁFICO 4
Proporção de adesão, segundo idade e faixas de renda



Migrarão dos planos atuais aqueles autônomos com salário de contribuição igual ou próximo a um salário mínimo, cuja idade prevista de aposentadoria por tempo de contribuição não seja significativamente diferente da idade prevista para a aposentadoria por idade.

As modificações que o Estatuto do Idoso introduziu na LOAS criam desincentivos à adesão ao novo plano, tendo impacto sobretudo nos trabalhadores de menor rendimento e menor aversão ao risco.

2.10.2 Público Potencial

2.10.2.1. Não contribuintes

As novas adesões ao plano serão oriundas dos trabalhadores autônomos, sem carteira (inclusive os domésticos), empregadores e mesmo daqueles sem rendimento no trabalho principal, mas com rendimento suficiente oriundo de outros trabalhos.

A linha de corte de rendimento adotada foi a equivalente a um salário mínimo. Consideraremos, aqui, os trabalhadores com 16 anos ou mais e excluiraremos os segurados especiais (ou seja, aqueles que residem em área rural e se dedicam à atividade agrícola, segundo os dados da PNAD, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, sem rendimento, produção para próprio consumo e construção para próprio uso).

Dos cerca de 52,8 milhões de trabalhadores por conta própria, empregadores, sem carteira (inclusive domésticos), sem declaração de carteira (inclusive domésticos) e sem rendimento (inclusive em produção para próprio consumo e construção para próprio uso), apenas 25,0 milhões são maiores de 16 anos, possuem renda igual ou maior a um salário

mínimo e não são considerados potenciais segurados especiais (cf. anexos 1 e 2). Desses 25,0 milhões, aproximadamente 6,5 milhões já contribuem para a Previdência Social. Por diferença, 18,5 milhões são não contribuintes (cf. anexo 3).

Deve-se lembrar que, entre os não contribuintes, a atratividade do novo plano será maior para trabalhadores com idade próxima de 45 anos (mulheres) e 50 anos (homens) – uma vez que, aposentando-se aos 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens), eles contribuirão o mínimo tempo possível (carência mínima) para o benefício (15 anos de contribuição), maximizando sua utilidade – e baixo rendimento – dado o salário de contribuição e de benefício no valor de um salário mínimo.

O total de trabalhadores com idade entre 40 e 50 anos de idade, com renda variando entre 1 e 3 salários mínimos (que, portanto, mais se aproxima do perfil delineado) é de 3,5 milhões. Nessa faixa certamente estará concentrada a adesão (cf. anexo 4), embora não se possa dizer exatamente o quão forte será essa adesão.

Por outro lado, trabalhadores mais novos terão baixa probabilidade de adesão ao novo plano – tanto pelo fato da sua contribuição não diminuir o tempo para a aposentadoria (uma vez que o único benefício programado é a aposentadoria por idade) quanto por serem menos avessos ao risco. Uma linha arbitrária que vai dos 16 aos 25 anos, em todas as faixas de renda, faz desse um grupo de 4,2 milhões de trabalhadores. Somados àqueles maiores de 25 anos com rendimento igual ou acima dos 5 salários mínimos (aproximadamente 1,2 milhão) – para os quais o novo plano também tende a ser pouco atrativo –, bem como àqueles maiores de 55 anos com rendimento de no máximo 5 salários mínimos (1,9 milhão) – para os quais será mais vantajoso esperar por um benefício assistencial do que pagar por um contributivo que só poderia ser usufruído a partir dos 75 anos –, temos 7,3 milhões de ocupados em relação aos quais não se deve esperar grande adesão ao novo plano.

Por fim, um grupo formado por cerca de 7,8 milhões de trabalhadores não possui tendência clara de comportamento – seja em função da faixa de idade ou da faixa de rendimento estarem situadas entre os limites de baixa e alta probabilidades de adesão.

2.10.2.2 Já contribuintes

Outra possibilidade aqui contemplada é a de que os atuais contribuintes individuais venham a migrar para o novo plano. Eles migrariam quando combinadas duas condições: baixo rendimento e idade estimada de aposentadoria por tempo de contribuição próxima dos 65 anos para homens e 60 para mulheres.

Assim, contribuintes com idade igual ou inferior a 25 anos têm pouca tendência a migrar, pois, permanecendo no atual plano, se aposentarão com no mínimo 5 anos de antecedência em relação à aposentadoria por idade. Esses trabalhadores são quase 599 mil. Entre os maiores de 25 anos, os contribuintes com maior rendimento (aqui considerados como aqueles com renda igual ou superior a 5 salários mínimos) também não devem constituir um grupo de grande migração – dada a grande defasagem entre o salário da ativa e o valor do benefício do novo plano. Esses últimos contribuintes somam 2,2 milhões. Portanto, dos 6,5 milhões de contribuintes individuais detectados na PNAD,

aproximadamente 2,8 milhões apresentam baixa tendência à migração (cf. anexo 5).

Aqueles com idade estimada de aposentadoria por tempo de contribuição perto dos 65 anos para homens e 60 para mulheres tendem a migrar, uma vez que poderão se aposentar nessas mesmas idades no novo plano (cumprida a carência de 15 anos). Como o levantamento da idade estimada de aposentadoria por tempo de contribuição não pode ser feito com base nos dados da PNAD, optou-se por considerar todos aqueles com idade igual ou superior a 55 anos (dada a proximidade entre idade e a data da aposentadoria por idade) e renda de até 2 salários mínimos como possuindo alta tendência à migração. Trata-se de um grupo com aproximadamente 268,0 mil contribuintes.

Por fim, um grupo formado por cerca de 2,6 milhões de contribuintes não possui tendência clara de comportamento – seja em função da faixa de idade ou da faixa de rendimento estarem situadas entre os limites de baixa e alta probabilidades de adesão.

2.10.3. Impactos na Cobertura e na Arrecadação

A apresentação de um novo plano previdenciário tem um objetivo claro e, ao mesmo tempo, suscita uma dúvida. O objetivo é aumentar a cobertura previdenciária – que no Brasil, como de resto em toda a América Latina, é relativamente baixa⁷⁵; a dúvida, o que ocorrerá com a arrecadação previdenciária.

A questão da migração de atuais contribuintes não tem maior relevância para o levantamento de quais os possíveis impactos na cobertura – uma vez que eles já estão entre os que contam com a proteção dada pela Previdência Social. Assim, para a avaliação das mudanças que poderão ocorrer na cobertura, a informação relevante diz respeito apenas àqueles não contribuintes que poderão vir a contribuir. A análise do impacto na arrecadação previdenciária que pode trazer o novo plano, entretanto, depende do comportamento da migração.

2.10.3.1 Impacto na Cobertura

O cálculo da cobertura realizado nesta Nota Técnica já se vale dos novos critérios adotados pela SPS em 2004. Com o objetivo de apresentar um retrato mais claro da cobertura previdenciária brasileira, tais critérios incorporam entre os trabalhadores socialmente protegidos, além dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, os contribuintes dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPSs, os segurados especiais e aqueles trabalhadores não contribuintes que já recebem algum benefício previdenciário (são aposentados ou pensionistas, por exemplo). A população ocupada foi a que se encontra entre 16 e 59 anos de idade, sem critério de renda. Os resultados estão apresentados na Tabela 1, abaixo.

75 Maria Amparo CRUZ-SACO, “Labour markets and social security coverage: the Latin América experience”. ESS paper nº 2. SSPDB/ILO, 2002.

Tabela 1
Proteção previdenciária para população ocupada entre 16 e 59 anos* - 2005

Categorias	Quantidade de Trabalhadores	%
Contribuintes RGPS (A)	35.065.983	44,4%
Contribuintes RPPS (B)	5.262.915	6,7%
<i>Militares</i>	254.520	0,3%
<i>Estatutarios</i>	5.008.395	6,3%
Segurados Especiais** (RGPS) (C)	8.489.553	10,8%
Não contribuintes (D)	30.112.000	38,2%
Total (E = A+B+C+D)	78.930.451	100,0%
Beneficiários não contribuintes*** (F)	1.302.366	1,7%
Trabalhadores Socialmente Protegidos (A+B+C+F)	50.120.817	63,5%
Trabalhadores Socialmente Desprotegidos (D-F)	28.809.634	36,5%
<i>Desprotegidos com rendimento inferior a 1 salário mínimo</i>	<i>11.790.807</i>	<i>15,5%</i>
<i>Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 salário mínimo</i>	<i>16.732.717</i>	<i>20,6%</i>
<i>Desprotegidos com rendimento ignorado</i>	<i>286.110</i>	<i>0,4%</i>

Fonte: PNAD/IBGE – 2005 - Elaboração: SPS/MPS.

* Independentemente de critério de renda.

** Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta própria, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados, respeitada a idade entre 16 e 59 anos.

*** Ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem Benefício previdenciário.

O Anexo 6 apresenta simulações contando com as possíveis respostas do público alvo (em termos de adesão), de acordo com as tendências de adesão aqui supostas.

2.10.3.2 Impacto na arrecadação previdenciária

Com a impossibilidade do levantamento da idade estimada de aposentadoria por tempo de contribuição, que permitiria a utilização de supostos mais apropriados para o levantamento daqueles que, provavelmente, apresentariam maior tendência de migração, optou-se por fazer um cálculo simples, reduzindo a contribuição previdenciária - de 20% para 11% - apenas do grupo de 268,0 mil contribuintes tidos como de maior tendência à migração. Desses, 89,2 mil recebem exatamente o valor de um salário mínimo; e cerca de 178,8 mil recebem entre um e dois salários mínimos.

O impacto estimado (cf. Anexo 7) foi, nesse caso, de R\$ 145,2 milhões/ano de renúncia na arrecadação. Tal renúncia poderá ser compensada se cerca de 8,8% dos 3,5 milhões dos ocupados não contribuintes com maiores probabilidades de aderirem ao novo programa efetivarem sua adesão. Nesse caso, a receita extra chegaria exatamente aos R\$ 145,2 milhões/ano, compensando as renúncias oriundas da migração.

ANEXOS

ANEXO 1

Número de ocupados segundo posições na ocupação (2005)

Sem carteira	15.448.900
Doméstico sem carteira	4.911.771
Conta própria	18.831.511
Empregadores	3.683.355
Produção para próprio consumo	3.894.016
Construção para próprio uso	122.576
Não remunerado	5.913.903
Total	52.806.032

Fonte: PNAD/IBGE – 2005.

Elaboração: SPS/MPS.

ANEXO 2

Número de ocupados segundo posições na ocupação, maiores de 16 anos, renda igual ou superior a 1 salário mínimo e não segurados especiais (2005)

Sem carteira	9.325.008
Doméstico sem carteira	1.822.352
Conta própria	10.364.121
Empregadores	3.465.239
Não remunerado	9.666
Total	24.986.386

Fonte: PNAD/IBGE – 2005.

Elaboração: SPS/MPS.

ANEXO 3

Número de ocupados segundo posições na ocupação, maiores de 16 anos, renda igual ou superior a 1 salário mínimo e não segurados especiais, segundo contribuição para instituto de previdência (2005)

Posição na Ocupação	Contribuem	Não contribuem	Total
Sem carteira	1.878.686	7.446.322	9.325.008
Doméstico sem carteira	127.906	1.694.446	1.822.352
Conta própria	2.389.532	7.974.589	10.364.121
Empregadores	2.054.055	1.411.184	3.465.239
Não remunerado	2.313	7.353	9.666
Total	6.452.492	18.533.894	24.986.386

Fonte: PNAD/IBGE – 2005.

Elaboração: SPS/MPS.

Anexo 4

Ocupados sem carteira, conta-própria, domésticos sem carteira e sem rendimento, não segurados especiais e não contribuintes, segundo idade e faixa de rendimento total do trabalho (2005)

■ Maior probabilidade de adesão ■ Menor probabilidade de adesão

Idade	1 SM	[1-2 SM)	[2-3 SM)	[3-5 SM)	[5-10 SM)	[10-20 SM)	[20SM+)	Total
16	81.395	52.804	2.895	1727				138.821
17	145.729	122.959	7.228	4.016				279.932
18	179.119	174.812	10.769	4.930	2.205	337	895	373.067
19	163.088	171.883	21.630	11.651	3.726	789		372.767
20	177.717	239.217	31.728	15.175	3.126	663		467.626
21	180.288	220.122	37.440	26.497	9.505	1.700	233	475.785
22	183.526	245.808	38.412	31.171	6.713	2.514	338	508.482
23	155.102	239.563	47.959	32.756	10.740	1.759	400	488.279
24	157.215	252.428	55.603	40.984	12.946	2.300	400	521.876
25	150.127	247.229	66.353	54.697	17.678	5.007	547	541.638
26	148.706	227.330	54.043	42.328	21.888	4.947	1.103	500.345
27	134.834	230.522	52.875	48.685	22.391	5.150	1732	496.189
28	142.493	221.890	58.985	40.110	27.177	4.391	792	495.838
29	125.588	212.569	62.411	57.170	20.585	8.877	863	488.063
30	127.841	219.128	56.502	53.778	22.621	7.043	1.071	487.984
31	121.682	206.404	52.317	56.751	24.493	5.823		467.470

32	110.254	217.642	57.555	51.682	21.795	8.247	895	468.070
33	115.287	218.769	70.925	52.001	25.835	8.031	2.065	492.913
34	113.965	192.205	57.663	69.371	20.253	4.279	1.747	459.483
35	123.741	217.081	55.899	60.554	22.990	5.679	611	486.555
36	109.814	233.574	47.855	55.678	24.350	6.812	893	478.976
37	103.453	215.938	53.867	58.538	27.276	6.060	2.012	467.144
38	110.585	191.253	60.477	52.541	27.856	6.557	4.198	453.467
39	115.881	208.968	53.445	55.626	24.951	4.810	1.450	465.131
40	110.118	209.690	71.827	54.280	23.001	7.015	3.024	478.955
41	104.702	186.570	60.944	52.671	25.002	9.655	3.029	442.573
42	106.619	221.167	50.534	54.138	29.932	8.630	1.550	472.570
43	83.275	177.529	55.840	59.119	22.200	4.639	2.220	404.822
44	83.088	187.971	54.389	56.098	16.923	6.202	1.074	405.745
45	102.247	205.589	48.373	57.412	31.219	7.623	918	453.381
46	84.983	175.599	43.862	50.370	25.103	9.898	3.976	393.791
47	79.069	151.211	54.642	47.850	24.268	6.356	2.319	365.715
48	72.135	131.892	43.333	44.514	21.307	8.053	1.944	323.178
49	74.112	145.978	44.256	27.949	19.106	6.215	1.289	318.905
50	63.001	131.843	40.270	41.249	24.208	5.458	2.714	308.743
51	66.984	124.577	41.829	41.206	27.648	5.907	1.330	309.481
52	57.068	118.517	40.136	36.152	18.697	5.924	3.103	279.597
53	66.266	120.435	30.037	38.217	23.078	4.683	2.650	285.366
54	60.381	105.871	33.017	30.446	17.996	6.941	1.499	256.151
55	51.560	98.007	22.604	35.747	9.838	4.946	2.325	225.027
56	38.548	74.273	24.484	29.774	14.321	2.130	2.693	186.223
57	50.829	82.293	19.834	20.659	16.823	3.306	3.411	197.155
58	37.057	74.845	28.766	27.216	10.885	4.747	3.457	186.973
59	37.121	56.260	20.620	22.222	14.521	2.888	791	154.423
60	36.396	57.164	20.794	19.793	13.507	3.333	2.109	153.096
61	27.715	50.625	15.911	17.888	11.149	1.994	895	126.177
62	32.183	53.611	13.716	19.688	9.864	1.459	1104	131.625
63	28.930	45.343	7.123	17.775	16.944	2.416	864	119.395
64	22.469	43.793	6.671	12.038	7.170	1.401	1.633	95.175
65	23.725	35.885	12.543	10.807	7.227	1.450	579	92.216
66	17.360	27.145	4.648	11.537	4.536	2.399		67.625
67	15.021	22.659	7.656	7.734	6.320	1.542	1.386	62.318
68	13.447	20.636	4.817	10.057	3.532	4.278	582	57.349
69	10.864	15.226	3.429	5.019	5.503	1.557	2.081	43.679
70	5.648	15.748	3.598	4.481	2.726	1.185	581	33.967
71	13.321	8.069	3.249	5.483	3.509	2.171	1993	37.795
72	7.277	11.766	1.715	4.966	1.686	1.590		29.000
73	8.275	12.580	3.104	2.016	2.477	896	593	29.941
74	6.396	12.952	2.415	2857	2.667	789	628	28.704
75	3.105	7.839	1.889	1.641	211	1480	2654	18.819
76	5.604	7.029	1.105	2082	1.524	3.351	209	20.904

77	3.054	5.030		839	792	595	1072	11.382
78	1395	1.677	864	2317		1164	582	7.999
79	2.301	2.881	1.024		2380			8.586
80	3.298	2.041	711	1.965				8.015
81	1176	3718		208	581	896	628	7.207
82	469	1.641	1.749	218				4.077
83	210	1073		2332	896			4.511
84	386	1072						1.458
85	450	586		1200			628	2.864
86		803						803
87	450			208				658
88	911	992						1.903
89				586				586
93	210				593			803
94	582							582
Total	4.999.221	8.229.799	2.063.164	1.971.441	922.970	258.937	88.362	18.533.894

Fonte: PNAD/IBGE – 2005 - Elaboração: SPS/MPS.

Anexo 5

Ocupados sem carteira, conta-própria, domésticos sem carteira e sem rendimento não segurados especiais e *contribuintes* de instituto de previdência, segundo idade e faixa de rendimento total do trabalho (2005).

■ Maior probabilidade de adesão ■ Menor probabilidade de adesão

Idade	1 SM	[1-2 SM)	[2-3 SM)	[3-5 SM)	[5-10 SM)	[10-20 SM)	[20SM+)	Total
16	2.849	2.195		400				5.444
17	1.789	3.147	774					5.710
18	6.815	4.812	166	2.037	896			14.726
19	14.613	18.883	4.299	3.456		219		41.470
20	16.810	19.662	7.398	4.294	1.497	1074	401	51.136
21	18.010	23.362	4.903	8.518	3.090	628		58.511
22	21.146	32.529	15.050	9.373	4.586	3.332		86.016
23	18.249	35.485	15.611	13.902	6.633	1.732		91.612
24	17.654	34.328	11.659	17.954	14.863	5.303	1001	102.762
25	18.137	38.383	25.264	35.981	17.408	5.534	566	141.273
26	20.432	35.535	18.791	25.550	25.526	7.074	1964	134.872
27	15.123	27.846	15.482	25.274	23.544	9.834	3.198	120.301
28	12.644	23.877	18.593	33.950	26.395	7.991	1217	124.667
29	13.974	36.819	16.017	33.298	18.384	13.434	5.212	137.138
30	15.688	37.460	20.080	36.414	37.478	20.509	6.819	174.448

31	13.024	36.966	22.659	29.628	31.164	12.825	5.979	152.245
32	20.954	33.293	22.506	39.523	37.965	15.014	9.309	178.564
33	13.239	24.345	23.445	41.513	31.483	13.847	2.013	149.885
34	20.026	31.544	22.456	31.450	36.433	16.577	4.296	162.782
35	14.685	40.908	18.832	43.276	28.768	26.264	3.765	176.498
36	12.112	33.833	19.548	49.983	40.158	18.415	6.915	180.964
37	19.924	37.958	17.110	45.877	40.810	15.693	9.640	187.012
38	13.011	36.289	19.271	48.557	40.025	16.913	8.042	182.108
39	17.340	39.040	17.719	51.731	50.005	23.497	9.684	209.016
40	14.033	40.308	22.691	38.755	40.389	27.785	11.303	195.264
41	22.162	31.257	26.634	55.138	45.932	18.120	7.863	207.106
42	13.001	40.369	19.444	54.013	48.659	26.830	14.578	216.894
43	13.647	32.620	21.400	38.905	42.016	22.281	9.505	180.374
44	12.237	27.299	16.291	37.503	44.744	25.012	13.856	176.942
45	15.318	32.855	21.369	40.292	41.180	16.865	9.055	176.934
46	9.977	30.081	23.360	48.377	50.922	24.855	11.211	198.783
47	11.765	36.894	27.349	51.943	42.771	19.558	12.561	202.841
48	9.081	31.472	16.884	37.384	42.853	18.864	11.777	168.315
49	12.594	33.873	24.876	32.144	42.340	19.030	7.189	172.046
50	16.043	36.833	15.360	37.728	35.699	23.804	12.480	177.947
51	16.960	33.114	17.189	35.770	29.561	20.574	8.561	161.729
52	12.657	33.528	19.951	34.083	35.587	12.663	14.336	162.805
53	10.973	36.199	23.977	27.506	46.100	10.673	11.756	167.184
54	7.660	27.989	15.723	30.722	25.023	12.198	10.478	129.793
55	10.792	14.872	14.007	34.057	20.403	14.096	9.130	117.357
56	8.939	26.846	12.369	23.640	17.275	10.881	4.246	104.196
57	7.119	27.369	13.204	10.676	20.808	8.842	8.810	96.828
58	10.173	22.700	10.852	13.158	18.392	7.475	10.077	92.827
59	12.352	16.120	8.637	17.683	13.137	6.770	6.052	80.751
60	9.146	10.723	8.299	13.252	14.120	9.081	3.145	67.766
61	7.146	7.899	4.421	16.285	10.026	7.327	4047	57.151
62	5.056	11.095	3.343	8.213	8.880	5.898	2425	44.910
63	5.734	7.693	3.564	13.807	9.923	2727	5327	48.775
64	1.602	7.872	7.482	8.853	4.789	4.141	2.133	36.872
65	2.500	4.357	3848	4.982	4.865	2.500	2221	25.273
66	1029	5.094	208	3.711	4849	3601	2756	21.248
67	921	3.438	1566	4266	1.776	1079	211	13.257
68	1233	3.985	582	1.401	2837	2316	1416	13.770
69	218	426	2574	5423	1701	1818	931	13.091
70	1597	2036		1020	895	865	777	7.190
71	1340	211	579	2194	3138	661	1175	9.298
72	1138	864	1396	815	2.722	1208	1333	9.476
73		375	580	2177	1205		793	5.130
74		1163	503		1396	1418	211	4.691
75		1.295		871	1123	1175	864	5.328
76		400	233	1.889	586	864	211	4.183

77					628		582	1.210
78	790					593		1.383
79				586			211	797
80		612					593	1.205
81		580		385	628	211		1.804
82		476		443		386		1.305
83	386	308			400		209	1.303
84								0
85								0
86								0
87								0
88								0
89								0
93								0
94								0
Total	645.567	1.371.999	768.378	1.421.989	1.297.389	630.754	316.416	6.452.492

Fonte: PNAD/IBGE – 2005 - Elaboração: SPS/MPS.

ANEXO 6

Projeções de cobertura do RGPS, de acordo com variadas respostas do público alvo, dividido de acordo com a tendência à adesão ao novo programa

	Alta probabilidade	Sem tendência clara	Baixa probabilidade	Cobertura RGPS	Ganho de arrecadação Anual com Adesões de Alta Probabilidade - Em R\$ (Com base em (A))**
	3.456.658	7.823.818	7.253.418		
Taxa de adesão	100%	75%	60%	80,8%	1.654.010.853
	90%	65%	50%	78,5%	1.488.609.768
	80%	55%	40%	76,1%	1.323.208.682
	70%	45%	30%	73,8%	1.157.807.597
	60%	35%	20%	71,4%	992.406.512
	50%	25%	10%	69,1%	827.005.427
	40%	15%	0%	66,7%	661.604.341
	30%	5%	0%	65,3%	496.203.256
	20%	0%	0%	64,4%	330.802.171
	10%	0%	0%	63,9%	165.401.085
0%	0%	0%	63,5%	0	

Fonte: PNAD/IBGE – 2005 - Elaboração: SPS/MPS.

* Pessoas com renda entre 1 e 3 SM e com idade entre 40 e 50 anos.

** Considerando 12 meses e o décimo terceiro salário.

ANEXO 7

Cálculo do impacto

Faixa Salarial	“Migrantes”**	Salário Anual** (R\$)	Arrecadação total Anual c/ 20% - Em R\$ (A)	Arrecadação total Anual c/ 11% - Em R\$ (B)	Impacto (Renúncia) (R\$) (A-B)
1 SM	89.211	4.350,00	77.613.570,00	42.687.463,50	34.926.106,50
1-2 SM	178.809	6.854,42	245.126.516,36	134.819.584,00	110.306.932,36
	268.020		322.740.086,36	177.507.047,50	145.233.038,86

Fonte: PNAD/IBGE – 2005 - Elaboração: SPS/MPS.

* Pessoas com renda entre 1 e 2 SM e com idade igual ou acima de 55 anos.

** Considerando (para os 12 meses do ano e o décimo terceiro salário) o valor do rendimento médio de todos os trabalhos, por faixa de salarial.

2.11 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE BIOMETRIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL (*Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social, e Rosângela Elias, Gerente de Projetos da SPS. Elaborada em maio de 2009.*)

Resumo Executivo: Esta Nota Técnica visa fornecer elementos para a reflexão sobre a implantação de medidas biométricas na Previdência Social. Para tanto, iniciamos com algumas justificativas para a utilização de técnicas biométricas na busca de maior grau de segurança nas transações na Previdência, posteriormente discorre-se brevemente sobre o que é biometria e quais são algumas das suas aplicações. Em seguida enumera-se algumas das tecnologias disponíveis que são possíveis de serem aplicadas na Previdência brasileira, com argumentos pró e contra. Por fim, são tecidas algumas recomendações da equipe técnica que elaborou esta nota.

A conclusão, resumidamente, é que:

- 1) A biometria é uma vertente promissora de técnicas de identificação e autenticação, que podem melhorar o grau de segurança das transações previdenciárias;
- 2) Há algumas técnicas biométricas que, a princípio, parecem mais apropriadas e passíveis de aplicação à Previdência brasileira;
- 3) É necessário aprofundar estudos e coordenar esforços das três casas (MPS, INSS e DataPrev) no campo da biometria;
- 4) A introdução de biometria deve ser parte de um conceito mais amplo de garantia da segurança na gestão previdenciária e a biometria, isoladamente, é uma ferramenta que precisa fazer parte de um contexto;
- 5) Pode ser interessante buscar assessoria externa no campo da C&T para melhor desenhar a abordagem ao tema da biometria;
- 6) Deve-se buscar a coordenação de ações com os demais atores governamentais, sem esquecer a relevância e o peso que a Previdência possui inclusive para influenciar a formação do padrão tecnológico prevalecente.

2.11.1. Introdução

Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Para a consecução dessa finalidade, o Ministério da Previdência Social vale-se de extenso aparato tecnológico para tornar possível o atendimento dos mais de 26 milhões de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em benefício de quem as prestações pagas alcançam a cifra de R\$ aproximadamente R\$ 16,3 bilhões⁷⁶.

Note-se que esse sistema de previdência social pública apresentava, já em 2007, no Brasil cerca de 49 milhões de trabalhadores contribuintes⁷⁷ e possui um dos mais amplos leques de eventos cobertos por suas prestações. Constitui-se em um dos mais completos modelos de proteção social do mundo e é marcado pela grande complexidade dos procedimentos e operações envolvidos no seu funcionamento.

Não obstante as dimensões que se traduzem nesses números e, conseqüentemente, o zelo que, por conta delas, requer a atuação relativamente aos recursos públicos que lastreiam os pagamentos previdenciários, a sistemática de individualização dos usuários da Previdência Social permanentemente carece de melhorias destinadas a tornar sua operacionalização mais barata e os mecanismos envolvidos na confirmação da identidade de seus beneficiários mais seguros.

Para tanto, pode-se planejar a substituição de diversas rotinas manuais, geralmente burocratizadas, que demandam um grande contingente de pessoal para a sua realização e elevam, sobremaneira, os riscos envolvidos no processo. Em troca, pode-se adotar tecnologias que aperfeiçoem e simplifiquem a sistemática, reduzam os custos de operação e concorram para a melhoria da qualidade do atendimento ao cidadão e da gestão da máquina. Esses aspectos passam, necessariamente, por melhorias na componente tecnológica.

Nesse sentido, poder-se-ia pensar na aplicação de técnicas de biometria, vertente que beneficiou-se muito da recente evolução tecnológica e apresenta crescente confiabilidade, segurança e economicidade. Sua aplicação poderia aumentar o patamar de segurança nas transações e pagamentos na Previdência Social, o que se mostra de suma importância inclusive como relevante ferramenta auxiliar da sustentabilidade atual e futura do sistema.

Historicamente a Previdência tem buscado o uso de mecanismos para aumentar a segurança do acesso a determinados lugares ou serviços, bem como para identificar univocamente aqueles que têm direito ao referido acesso. Como nenhum mecanismo é plenamente eficiente e como as condições de gestão estão em permanente mudança, a busca de soluções de segurança, na verdade, é uma atividade contínua das organizações. Uma das idéias mais promissoras que se fortaleceu no fim do século passado é o uso da biometria, conceito esse explicado a seguir.

⁷⁶ Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 14, n. 3, março de 2009.

⁷⁷ Fonte: IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD 2007. Refere-se aos trabalhadores que se declararam em atividade, com idade entre 16 e 59 anos, não pertencentes a regimes próprios de previdência.

2.11.2 – O que é biometria

Biometria (do grego Bios=vida, metrom=medida) é o uso de características físicas ou comportamentais das pessoas como forma de identificá-las unicamente. Entre essas características, fisiológicas e comportamentais, têm-se:

- ✓ Características físicas
- Impressão digital: é uma das técnicas mais antigas de biometria existente, muito difundida no segmento policial.
- Íris: é uma das técnicas mais seguras de biometria, diante do estágio atual da tecnologia, com percentual de acerto superior ao da impressão digital, mas ainda muito cara.
- Veias da mão: possui o mesmo grau de segurança da identificação da íris bem como custos maiores de implantação do que a impressão digital.
- Outros.⁷⁸

Cada característica biométrica é passível de utilização para o propósito de identificação. No entanto, é preciso avaliá-las sob os aspectos da unicidade, permanência, coletabilidade, desempenho aceitabilidade e circunvenção para analisar sua aplicabilidade a determinado processo concreto.⁷⁹

A utilização da biometria para identificação da pessoa, como ferramenta de segurança, mostra-se cada vez mais viável, necessária e presença indispensável nas instituições financeiras, acadêmicas, nos ambientes alfandegários, para acesso a quarto de hospitais, condomínios residenciais, registros pessoais e outros.

A aplicação de senhas e a utilização de cartões com chips ou com dispositivos magnéticos atualmente constituem os mais importantes mecanismos de identificação do indivíduo. A difusão da certificação digital acrescenta um novo patamar de segurança

78 Pode-se citar identificação pela voz, pela retina, pelo formato da mão, pelo formato do rosto ou por odores corporais. Entre as características comportamentais, que podem identificar uma pessoa, pode-se enumerar a caligrafia, características do caminhar, características de digitação e características de fala. Apesar de haver aplicações para cada uma destas características físicas ou comportamentais de indivíduos com a finalidade de identificação, por exemplo a grafologia, não nos parece, a princípio, passível de aplicação à identificação de segurados e servidores da Previdência nas atividades de rotina previdenciárias.

79 Unicidade – o quão bem distingue os indivíduos. Sob esse aspecto, a digital é uma característica que distingue unicamente os indivíduos, mas o formato do rosto não tão bem, como comprova a existência de sócias em quantidade sensível; Permanência – resistência à passagem do tempo. Sob esse aspecto, a íris é bastante permanente, mas a voz sofre mudanças com o passar do tempo, e as digitais podem se desgastar dependendo da atividade do indivíduo; Coletabilidade – facilidade de aquisição. Sob esse aspecto, a coleta de uma assinatura é bastante simples, já a coleta das características do caminhar é bastante complexa; Desempenho – precisão, velocidade e robustez. Sob esse aspecto, a precisão e a velocidade da coleta e identificação via digitais é bastante rápida, já a coleta e identificação via odores corporais é demorada. Isso reflete na robustez de ambas as tecnologias; Aceitabilidade – grau de aceitação da tecnologia. Sob esse aspecto, quanto menos invasiva for a tecnologia, mais aceitável. O reconhecimento de retina, por exemplo, exige que o indivíduo encoste a face e aproxime o olho a poucos centímetros do leitor, o que não é bem visto em leitores públicos, onde o risco de conjuntivite é substancial; Circunvenção – facilidade de se encontrar um substituto. Sob esse aspecto, a leitura de digitais é tida como fraca pela facilidade de se criar uma digital falsa a partir de uma impressão digital retirada de um copo, por exemplo.

no manuseio de processos digitais. No entanto, essas ferramentas também apresentam vulnerabilidades, pois outra pessoa pode conseguir indevidamente a senha e/ou cartão de outrem. A biometria, por meio dos conceitos de falso positivo e falso negativo, com dificuldade de apropriação física do elemento identificador por pessoa indevida, restringe ou elimina esse tipo de problema. Conforme a recomendação de especialistas, a combinação de três mecanismos (documentos, senhas e biometria) constitui a forma mais eficiente de combate às fraudes e a garantia de segurança de informações, dados, serviços e ambientes tecnológicos.

2.11.3 – Onde a biometria já é aplicada

É crescente a aplicação da biometria no mundo. A autenticação biométrica hoje já é largamente utilizada nos Estados Unidos (serviços alfandegários e planos de saúde), Nigéria, Índia, Inglaterra (aeroporto) e Japão (bancos e instituições financeiras, acadêmicas e acesso a hospitais).

No Brasil, as instituições financeiras são pioneiras no estudo, pesquisa e implementação da biometria. O Bradesco, que realiza desenvolve pesquisas biométricas há 20 anos e optou pelo padrão vascular da palma da mão, já implantou a tecnologia em 3.919 ATMs, atende 1.067 agências e tem 439.808 usuários cadastrados. Até o final deste ano, mais 12 mil máquinas com o dispositivo biométrico entrarão na rede de caixas eletrônicos do banco. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão concluindo suas análises, mas tendem a optar pela tecnologia do mapa das veias do dedo. A FEBRABAN está discutindo um protocolo comum no campo da biometria, sendo que o estabelecimento de um paradigma único levaria a uma redução de custos para todos os participantes.

Os três bancos testaram várias das características biométricas quanto à sua aplicabilidade e, após a exclusão de tecnologias inviáveis, restaram: a íris, a impressão digital e o padrão vascular de partes da mão e do dedo. Uma análise mais profunda das três possibilidades biométricas, envolvendo requisitos de segurança, modelo de negócio e arquitetura de TI, eliminou a íris (considerada “invasiva”), restando a impressão digital e o padrão vascular de partes da mão e do dedo.

Uma visita às três instituições financeiras demonstrou a importância de convergência na escolha do padrão biométrico pelo mercado, ou seja, a massificação do método interfere diretamente na relação custo/benefício. As reuniões com os bancos apontaram quais foram os critérios de exclusão das características biométricas.

Íris – baseia-se na leitura dos anéis coloridos existentes em torno da pupila. Apesar de muito seguro, é considerado um método intrusivo e há uma rejeição natural dos clientes. Sua utilização por enquanto é de alto custo. Hoje já há vários projetos implantados em condomínios de alto padrão em grandes cidades do Brasil (em especial São Paulo e Rio de Janeiro) com a identificação dos condôminos através da leitura de íris. Há soluções de mercado que já permitem a identificação mesmo com o indivíduo posicionado a 50 cm de distância do leitor, o que reduz sobremaneira a invasividade da solução. Leitores

experimentais já conseguem leituras com alto grau de precisão com até 150 cm de distância, mas ainda com custo muito elevado.

Impressão digital - é uma das formas de identificação biométrica mais usadas. Consiste na captura da formação de sulcos na pele dos dedos e das palmas das mãos de uma pessoa. Como aspectos positivos, a tecnologia é relativamente barata, muito difundida e há bancos de dados na área de segurança pública. No entanto, dependendo do tipo da atividade laboral, um número significativo de cidadãos perde a impressão digital, como é o caso de agricultores (exemplo: colhedores de laranja), pescadores, bem como dos trabalhadores que tratam com produtos corrosivos. A clareza da identificação digital também vai diminuindo no idoso, devido ao ressecamento progressivo da pele, o que pode ser considerado um obstáculo para seu uso na Previdência com a finalidade de identificar os beneficiários. É associada ao uso policial, envolve aspectos higiênicos e deixa rastros (há casos de clonagem registrados).

Veias do dedo – o aparelho capta por mensuração térmica a posição das veias do dedo e a compara com um banco de dados. Possui alto nível de segurança. Contudo, o método sofre interferência da temperatura ambiente (o que impacta em países com vários climas, pois as veias do dedo dilatam-se com o calor e contraem-se com o frio) e da pigmentação da pele (menor precisão em pessoas negras). Além do preço, possui um elemento de rejeição por parte do segurado/consumidor que é a necessidade de inserir o dedo em um dispositivo de leitura do mapa de veias.

Veias da mão – aplica a mesma tecnologia de mensuração térmica e reconhece o padrão de veias exclusivo da mão de um indivíduo. Em comparação a outros métodos de segurança biométrica, é considerado muito seguro e com alto grau de precisão. A técnica dispensa o contato físico com a superfície do dispositivo de varredura, mesmo em ambientes públicos. Não deixa rastro, exige baixo treinamento e seu custo, embora maior que o do coletor de impressão digital, é considerado aceitável. Cada mão capturada gera um arquivo de 800 bites, o que não onera a capacidade de armazenagem de dados. A assinatura no cartão, para comparação, gera arquivo de 6 a 8 kbites, ou seja, oito vezes mais que a biometria das veias da mão. Trata-se de tecnologia com preço ainda elevado.

2.11.4. Observações e Cuidados

Na adoção da biometria como fator de autenticação é preciso considerar um conjunto de fatores e objetivos, que se complementam ou contrapõem. A tecnologia Ideal é a que alia: 1) alta precisão na identificação; 2) baixo contato do usuário com o dispositivo; 3) não é intrusiva; 4) usufrui de aceitação pelo usuário; e 5) requer treinamento mínimo na sua aplicação.

Na escolha da tecnologia também é preciso avaliar os riscos oferecidos, que abrangem, entre outros: 1) a possibilidade de que ameaças ou coerção ao usuário gerem identificação falso positivo; 2) possibilidade de falsificação da característica a ser autenticada; 3) vulnerabilidade do sistema a código malicioso; 4) a hipótese de roubo de perfis para enganar o sistema. Há diversas técnicas e recomendações para lidar com estas ameaças, entre as quais principalmente a combinação da biometria com outros elementos autenticadores (smart card, senha, seqüência ou repetição de autenticação biométrica, bem como multibiometria). Trata-se de um esforço contínuo na competição contra os fraudadores, que também buscarão novos instrumentos para superar as técnicas biométricas utilizadas. Via de regra, pode-se dizer que a biometria não dispensará o uso de outras técnicas de autenticação e identificação de pessoas combináveis com biometria.

No tocante à utilização de tecnologias biométricas para identificação e controle de acesso, é fundamental levar em conta que estas tecnologias são ferramentas, e como tais devem fazer parte de uma estratégia mais ampla de segurança. Em que pese a tecnologia ser bastante promissora para auxiliar a Previdência a reduzir fraudes e aumentar o nível de segurança de suas operações, a utilização deve ser submetida a critérios que avaliem o contexto mais amplo, englobando:

- ✓ **Processos** – Como os fluxos de informação e dados da Previdência podem ser melhorados no sentido de não serem fontes de falha na segurança?
- ✓ **Riscos** – Quais são os riscos operacionais a que o ambiente da Previdência está sujeita, e como mitigá-los para que não causem impactos nas operações?

Outra consideração importante é o perfil de beneficiário, funcionários e prestadores de serviço da Previdência. Cada um desses perfis têm características próprias de interação com os processos e sistemas da Previdência, além de características físicas e sociais que podem diferir muito. Ou seja, um estudo das tecnologias possíveis deve iniciar ao levar em conta necessidades diferentes e possibilidades de interação diferentes, o que pode inclusive apontar para a adoção de mais de um tipo de tecnologia para papéis diferentes nos processos da Previdência.

2.11.5. Recomendações

As tecnologias biométricas possuem amplo potencial de aplicação à Previdência Social brasileira, tanto como elemento de identificação de pessoas como enquanto

elemento de autenticação de procedimentos administrativos. Diante do volume de pagamentos efetuados pelo INSS em 2008, de R\$ 199 bilhões, e previsão de mais de R\$ 220 bilhões em 2009, parece-nos razoável supor que o investimento em maior segurança das transações previdenciárias seja rentável (o que ainda precisa ser demonstrado em um projeto concreto).

Por isso recomendamos que o estudo das soluções de Biometria seja incluído como no programa de trabalho permanente de aumento da segurança na Previdência brasileira. Deve-se primeiro decidir quais são os procedimentos que podem ser aperfeiçoados mediante uso de biometria: controle de pagamentos a beneficiários, autorização de concessões de benefícios, identificação de segurados na perícia médica, controle de acesso às instalações administrativas da Previdência Social, autorização de alterações de dados do CNIS e outros.

Estes procedimentos, mapeados no novo modelo de gestão, precisam ser analisados sob uma ótica de gestão de riscos e, concomitantemente à introdução de técnicas biométricas, várias outras melhorias do grau de segurança das transações podem e devem ser acolhidas. Eventualmente, procedimentos inseguros devem ser redesenhados no processo de introdução de novas tecnologias.

Dado que inovações tecnológicas precisam ser aceitas sobretudo pelos servidores da Previdência envolvidos, entendemos que o MPS, INSS e Dataprev devem formar um Grupo de Trabalho para propor ao Ministro alternativas de consenso entre as três instituições. Este GT deve ter como tarefa, inicialmente, fazer o levantamento dos esforços que já foram realizados no âmbito da Previdência para avaliar técnicas biométricas. Posteriormente deve analisar as técnicas disponíveis no mercado e analisar tendências do padrão tecnológico. Isto pode ser feito mediante um seminário, no qual também podem ser convidados representantes de outras áreas públicas e privadas para dar depoimentos sobre suas experiências, bem como empresas fornecedoras de tecnologias para apresentar suas soluções.

Para a finalidade de avaliar a formação do padrão tecnológico, é importante dialogar com o restante do governo sobre as decisões estratégicas a serem tomadas neste campo, mas sabedores de que o interesse da área de segurança pública é o padrão de identificação das impressões digitais e que a dimensão da Previdência Social a coloca como ator que não precisa obrigatoriamente aceitar de forma passiva recomendações de outros órgãos, mas também pode influir pesadamente na decisão de governo. Da mesma forma, deve-se analisar o rumo das decisões dos atores privados principais, em especial do sistema financeiro.

Recomenda-se também o envolvimento no Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça, responsável pelas ações de segurança pública e que, através da Polícia Federal, faz uso da identificação digital, e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem na sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação um braço voltado para a segurança de serviços e dados do Governo Federal.

Por fim, seria possível contratar uma assessoria tecnológica para avaliar as tecnologias e soluções potenciais. A contratação de assessoria especializada não nos parece um luxo e

deve-se ao fato de que este tipo de inovação tecnológica requer um lastro de conhecimento em C&T que, no momento, não existe na forma e dimensão requeridas nas três instituições da Previdência (MPS, INSS e DataPrev). Basta ter em mente que o precursor na aplicação de biometria em larga escala no Brasil, o Banco Bradesco, pesquisou durante duas décadas antes de tomar sua decisão e hoje se vale de um laboratório de desenvolvimento de tecnologia próprio com uma centena de profissionais especializados. Aliás, não seria um luxo para a própria Previdência Social brasileira fomentar a formação de um laboratório próprio de pesquisas em C&T aplicada à Previdência Social.

2.12 – MEDIDAS DE GESTÃO (*Emanuel de Araújo Dantas e Edvaldo Duarte Barbosa, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários*). Elaborada em março de 2008.

2.12.1. Introdução

O Ministério da Previdência Social vem adotando uma série de medidas de gestão com a finalidade de melhorar o atendimento, a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários, bem como eliminar as filas que se formam nas calçadas das Unidades de atendimento, diminuir o tempo de espera do agendamento eletrônico e combater a fraude.

Uma das medidas adotadas para melhorar o atendimento foi a implantação do agendamento eletrônico, que surgiu com a instalação da Central 135. Outra medida foi o Programa de Gestão do Atendimento (PGA), que propôs um novo modelo de gerenciamento das Agências da Previdência Social, por meio da revisão dos processos de trabalho.

Outra medida adotada foi no sentido de melhorar o cadastro dos benefícios em manutenção com o intuito de evitar pagamentos indevidos e para isso o Ministério da Previdência Social realizou, entre outubro de 2005 e outubro de 2007, o Censo Previdenciário.

Dessa forma, o presente artigo tem o objetivo de mostrar os resultados das medidas de gestão que vem sendo adotadas por este Ministério. Os dados utilizados foram obtidos nos sistemas corporativos da Previdência Social, como o Sistema de Informações do Agendamento Eletrônico (SIAE), o Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) e junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Este artigo está estruturado em dois grandes assuntos: melhorias do atendimento e Censo Previdenciário, e é composto de seis seções: da segunda à quinta, são tratadas as medidas de melhoria do atendimento, tanto presencial como nos canais remotos (Internet e Central 135) e a sexta seção trata do Censo Previdenciário.

2.12.2. Evolução do Agendamento Eletrônico

Nos primeiros meses de 2006, algumas Agências da Previdência Social iniciaram o agendamento eletrônico, em fase experimental, via internet, pelo telefone 0800, que funcionava de forma precária e tinha acesso difícil e, ainda, por meio do agendamento na própria Agência. Com a instalação da Central 135, a partir de 16 de junho de 2006, as Unidades da Previdência Social tiveram que se adequar a essa nova modalidade de

atendimento. Ao longo do 2º semestre de 2006, essas Unidades foram se adaptando e iniciando o atendimento eletrônico.

A partir de 2007, o agendamento eletrônico passou a ser uma realidade para todas as Unidades de Atendimento da Previdência Social e o usuário, antes de ir diretamente a uma Agência da Previdência Social, passou a utilizar o telefone 135, para receber orientações preliminares sobre requisitos e documentos necessários para requerer benefícios, solicitar informações básicas sobre contribuições, Censo Previdenciário, situação atual do seu benefício ou para efetivar seu agendamento. O agendamento só ocorre depois que lhe é dada a certeza, sem precisar comparecer a uma unidade de atendimento, de que possui todos os requisitos e documentos para solicitar um benefício ou serviço.

Atualmente, o sistema de agendamento eletrônico está disponível por meio da Internet (<http://www.previdencia.gov.br>) e da Central 135, para todas as Agências da Previdência Social.

Os dados da Tabela 1 mostram o crescimento significativo de usuários da Previdência Social que utilizam o agendamento eletrônico. Entre dezembro de 2007 e o mês correspondente de 2006, a quantidade de agendamentos eletrônicos marcados cresceu 67,1%.

Tabela 1
Quantidade de agendamentos eletrônicos marcados, por faixas de tempo de espera –
Março a Dezembro de 2007

Competência Agendamento	Total	Variação em relação ao mês anterior (em %)	Faixa Tempo Espera							
			Zerada	de 01 a 07 dias	de 08 a 15 dias	de 16 a 30 dias	de 31 a 45 dias	de 46 a 90 dias	de 91 a 180 dias	de 181 a 365 dias
2006	1.433.534	–	53.436	365.825	267.759	287.864	176.398	232.607	49.445	200
Março	4.632	–	933	2.226	620	426	183	197	47	–
Abril	26.257	466,86	3.426	12.180	5.847	3.487	781	427	109	–
Maió	50.187	91,14	4.389	12.644	14.686	13.821	3.589	817	218	23
Junho	62.467	24,47	4.521	17.874	11.618	14.936	9.547	3.754	189	28
Julho	140.604	125,09	10.977	59.337	29.189	19.869	11.436	9.453	337	6
Agosto	228.001	62,16	10.319	78.121	49.680	48.434	19.941	19.452	2.013	41
Setembro	220.365	-3,35	6.793	53.463	43.249	50.034	32.466	31.293	3.039	28
Outubro	242.910	10,23	5.421	51.952	40.537	48.852	36.912	52.977	6.253	6
Novembro	239.324	-1,48	3.907	42.847	38.899	46.452	33.085	59.307	14.805	22
Dezembro	218.787	-8,58	2.750	35.181	33.434	41.553	28.458	54.930	22.435	46

2007	4.326.068	-	54.483	798.955	663.133	718.563	461.347	812.083	744.898	72.606
Janeiro	234.466	7,17	2.919	42.209	31.168	34.829	29.369	62.658	31.117	197
Fevereiro	221.163	-5,67	2.626	35.723	37.098	42.270	24.397	47.139	31.408	502
Março	315.094	42,47	3.652	53.116	49.885	52.879	35.957	65.658	52.729	1.218
Abril	314.044	-0,33	3.466	50.385	48.468	55.701	39.937	64.029	50.041	2.017
Maiο	370.817	18,08	4.111	63.186	58.315	62.833	41.647	73.980	63.554	3.191
Junho	367.438	-0,91	4.581	66.000	57.918	64.651	39.479	67.840	62.054	4.915
Julho	414.313	12,76	5.358	73.079	66.930	73.999	46.313	73.681	69.753	5.200
Agosto	447.563	8,03	6.222	89.052	63.728	73.874	48.184	79.314	79.640	7.549
Setembro	386.388	-13,67	5.146	75.901	56.572	60.936	40.369	68.407	69.189	9.868
Outubro	462.006	19,57	6.308	96.930	71.990	74.405	41.388	77.077	81.382	12.526
Novembro	427.104	-7,55	5.503	82.877	63.247	68.039	41.637	69.979	81.876	13.946
Dezembro	365.672	-14,38	4.591	70.497	57.814	54.147	32.670	62.321	72.155	11.477

Fonte: DATAPREV, SIAE. Dados extraídos em 25/02/2008.

Nota: Em 2006, dados disponíveis a partir de março.

Com a totalidade das Unidades de Atendimento da Previdência Social funcionando com o agendamento eletrônico, o segurado passou a esperar o atendimento na sua própria residência, e não mais enfrentando as longas filas que se formavam nas Agências da Previdência Social.

De acordo com a Tabela 2, verifica-se que, inicialmente, a grande parte dos usuários com agendamentos marcados era atendida em até 30 dias, quando uma pequena parcela de Agências utilizava o agendamento eletrônico. Já no final de 2007, quando o atendimento da Previdência Social acontece por meio do agendamento eletrônico, o tempo de espera acima de 45 dias aumenta, ou seja, 51,1% do total dos usuários marcados conseguiram atendimento em até 30 dias, 8,9% entre 31 e 45 dias, 17,0% entre 46 e 90 dias e 22,9% acima de 90 dias.

Tabela 2 - Participação percentual sobre o total da quantidade de agendamentos eletrônicos marcados, por faixas de tempo de espera – Março/2006 a Dezembro/2007

Competência Agendamento	Total	Participação percentual sobre o total			
		Faixa Tempo Espera			
		Até 30 dias	de 31 a 45 dias	de 46 a 90 dias	+90 dias
2006	1.433.534	-		-	-
Março	4.632	90,78	3,95	4,25	1,01
Abril	26.257	94,98	2,97	1,63	0,42
Maiο	50.187	90,74	7,15	1,63	0,48
Junho	62.467	78,36	15,28	6,01	0,35
Julho	140.604	84,90	8,13	6,72	0,24
Agosto	228.001	81,82	8,75	8,53	0,90
Setembro	220.365	69,67	14,73	14,20	1,39
Outubro	242.910	60,42	15,20	21,81	2,58
Novembro	239.324	55,20	13,82	24,78	6,20
Dezembro	218.787	51,61	13,01	25,11	10,28

2007	4.326.068	–		–	–
Janeiro	234.466	47,39	12,53	26,72	13,36
Fevereiro	221.163	53,23	11,03	21,31	14,43
Março	315.094	50,63	11,41	20,84	17,12
Abril	314.044	50,32	12,72	20,39	16,58
Maior	370.817	50,82	11,23	19,95	18,00
Junho	367.438	52,57	10,74	18,46	18,23
Julho	414.313	52,95	11,18	17,78	18,09
Agosto	447.563	52,03	10,77	17,72	19,48
Setembro	386.388	51,39	10,45	17,70	20,46
Outubro	462.006	54,03	8,96	16,68	20,33
Novembro	427.104	51,43	9,75	16,38	22,44
Dezembro	365.672	51,15	8,93	17,04	22,87

Fonte: DATAPREV, SIAE.

Nota: Em 2006, dados disponíveis a partir de março.

Porém, o Ministério da Previdência Social assegurou que a Data de Entrada do Requerimento (DER) que garante os efeitos financeiros do benefício, seja fixada na data do agendamento, caso o segurado reúna, então, todas as condições para requerer o benefício, ou seja, o beneficiário não tem prejuízos financeiros em razão da demora do atendimento. Anteriormente, o segurado enfrentava uma longa fila e não tinha certeza do atendimento, porque havia limitação na distribuição de senhas, venda de lugar em filas noturnas, insegurança e falta de perspectiva para que o segurado pudesse acessar, de maneira digna, os serviços previdenciários.

A Previdência Social tem monitorado e implementado ações que visam à redução da fila virtual. Para diminuir prazos do agendamento, eliminar o estoque de processos represados e aumentar a qualidade do atendimento, foram criados dois novos programas: o Programa de Redução de Prazos da Agenda – PRA e o Programa de Ações Prioritárias – PAP, que já apresentam resultados positivos. A Tabela 3 destaca a evolução dos principais serviços agendáveis. Entre o último trimestre de 2007 e o mesmo período de 2006, a quantidade de agendamentos eletrônicos marcados cresceu 78,1% em salário maternidade, 44,5% em aposentadorias, 30,0% em pensões por morte e 59,5% em benefícios assistenciais. Desde junho de 2007, o atendimento em mais de 70% das pensões por morte é realizado em até 30 dias da data de marcação do agendamento. É importante destacar que, até 45 dias, os requerimentos estão dentro do prazo legal estabelecido no Artigo 174, do Decreto n.º 3.048, de 6/05/1999, para serem concluídos, sem correção monetária do valor da Data do Início do Benefício (DIB). Desta forma, verifica-se que o atendimento do salário-maternidade está em mais de 80% em até 45 dias da data de marcação do agendamento, o benefício assistencial em mais de 75% e as aposentadorias próximas de 70% na faixa de tempo de espera em até 45 dias, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3
Percentual de participação da quantidade de agendamentos eletrônicos marcados,
por faixa de tempo de espera, segundo os principais serviços agendáveis – 4º
Trimestre/2006 e 4º Trimestre/2007

Competência / Agendamento e Serviços Agendáveis	2006					2007				
	Total	Faixas de tempo de espera				Total	Faixas de tempo de espera			
		% em até 30 dias	% de 31 a 45 dias	% de 46 a 90 dias	% +90 dias		% em até 30 dias	% de 31 a 45 dias	% de 46 a 90 dias	% +90 dias
SALÁRIO- MATERNIDADE	91.204	71,00	11,91	15,25	1,85	162.434	55,03	11,41	14,82	18,74
Outubro	32.073	76,20	12,83	10,60	0,36	60.170	57,45	10,10	15,22	17,22
Novembro	30.769	69,30	12,41	16,62	1,67	54.811	53,73	12,20	14,18	19,90
Dezembro	28.362	66,96	10,31	19,01	3,72	47.453	53,48	12,16	15,05	19,31
APOSENTADORIAS	254.712	41,56	14,54	32,35	11,54	367.948	40,80	7,94	18,70	32,55
Outubro	88.237	46,58	16,66	32,12	4,64	137.318	41,38	7,82	19,20	31,60
Novembro	87.137	40,80	14,10	33,42	11,67	123.475	40,02	8,48	18,22	33,28
Dezembro	79.338	36,82	12,67	31,44	19,06	107.155	40,96	7,49	18,62	32,93
PENSÕES POR MORTE	103.604	70,25	15,20	13,84	0,71	134.643	80,45	7,78	9,13	2,63
Outubro	36.372	72,39	15,82	11,26	0,53	50.656	80,08	8,28	9,40	2,24
Novembro	35.381	69,47	15,81	14,06	0,66	44.841	79,69	8,45	9,05	2,80
Dezembro	31.851	68,67	13,81	16,55	0,97	39.146	81,81	6,38	8,87	2,93
BENEFÍCIO ASSISTENCIAL	145.532	52,26	15,85	26,91	4,99	232.174	44,12	10,72	22,53	22,63
Outubro	50.120	58,16	16,35	22,76	2,72	85.596	47,24	10,24	21,49	21,03
Novembro	49.860	52,05	15,16	28,05	4,74	78.990	43,79	10,83	22,68	22,70
Dezembro	45.552	45,99	16,04	30,21	7,76	67.588	40,56	11,19	23,68	24,58

Fonte: DATAPREV, SIAE. Dados extraídos em 25/02/2008.

Conforme a Tabela 4, observa-se que o tempo de espera do agendamento eletrônico, no ano de 2007, foi maior nos Estados do Maranhão, Distrito Federal, São Paulo, Amazonas, Pará e Rio de Janeiro, que apresentaram percentuais de participação na quantidade de agendamentos marcados menor que 50%, na faixa tempo de espera em até 45 dias. Já os agendamentos marcados nos Estados da Paraíba, Espírito Santo, Amapá, Tocantins, Goiás, Acre, Santa Catarina, Minas Gerais e Ceará chegaram acima de 80%, na faixa de tempo de espera de até 45 dias.

Tabela 4
Quantidade de agendamentos eletrônicos marcados, por faixa de tempo de espera,
segundo as Unidades da Federação – Total em 2007

UF	Total	% sobre o total	Faixa Tempo Espera			
			% até 30 dias	% de 31 a 45 dias	% de 46 a 90 dias	+90 dias
Total	4.326.068	100,00	51,67	10,66	18,77	18,90
Paraíba	122.886	2,84	90,08	5,26	3,95	0,71
Espírito Santo	84.548	1,95	84,99	7,75	5,40	1,87
Amapá	7.229	0,17	79,51	10,89	7,28	2,32
Tocantins	22.707	0,52	82,05	5,11	6,52	6,32
Goiás	84.487	1,95	66,97	16,27	12,68	4,08
Acre	13.525	0,31	68,50	13,70	15,36	2,44
S Catarina	196.015	4,53	71,19	10,39	12,61	5,81
Minas Gerais	573.489	13,26	71,03	9,98	13,40	5,59
Ceará	190.947	4,41	65,25	15,00	14,77	4,98
M Grosso	36.994	0,86	62,55	12,84	23,45	1,16
R G Sul	253.402	5,86	61,97	9,68	14,10	14,25
Rondônia	35.549	0,82	57,62	14,01	22,28	6,08
M G do Sul	49.705	1,15	60,16	8,28	25,80	5,76
Roraima	11.296	0,26	51,66	13,93	26,19	8,23
Paraná	231.967	5,36	51,22	11,33	23,95	13,50
Bahia	339.950	7,86	49,90	10,84	21,93	17,32
Alagoas	100.214	2,32	44,79	15,62	22,89	16,70
Piauí	91.406	2,11	45,38	12,67	23,46	18,50
R G Norte	46.200	1,07	41,93	15,26	32,06	10,74
Pernambuco	239.233	5,53	44,31	12,76	28,86	14,07
Sergipe	51.291	1,19	40,66	13,55	26,40	19,38
R Janeiro	390.629	9,03	37,61	9,25	23,15	29,99
Pará	87.919	2,03	35,00	11,55	34,20	19,25
Amazonas	30.584	0,71	34,39	10,54	24,62	30,45
São Paulo	842.261	19,47	35,30	9,51	16,49	38,70
Distrito Federal	54.771	1,27	28,91	9,68	19,42	41,99
Maranhão	136.864	3,16	23,43	10,81	29,60	36,17

Fonte: DATAPREV, SIAE. Dados extraídos em 25/02/2008.

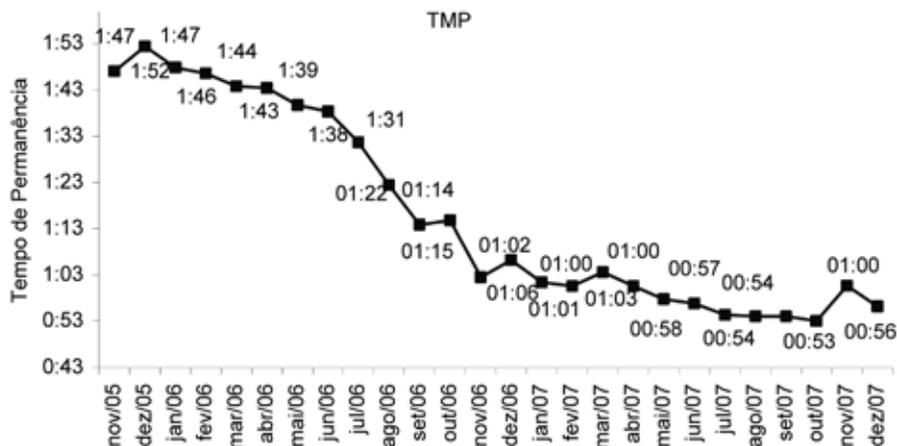
Nota: Incluem os agendamentos marcados e cancelados.

A Previdência Social está revendo as normas e as regras para utilização do agendamento eletrônico, de modo a evitar o mau uso dessa ferramenta pela população, especialmente por procuradores, e aprimorar, cada vez mais, o agendamento eletrônico com a plena satisfação do usuário.

Com a implantação do agendamento eletrônico, o tempo médio de permanência do segurado nas Agências da Previdência Social tem diminuído significativamente, conforme se pode observar no Gráfico 1. Em janeiro de 2006, o tempo médio de permanência do

segurado nas Agências era de uma hora e quarenta e sete minutos, enquanto em dezembro de 2007 esse tempo passou para cinquenta e seis minutos.

Gráfico 1
Tempo médio de permanência do segurado nas Agências da Previdência Social - Média mensal, Janeiro de 2006 a Dezembro de 2007



Fonte: Diretoria de Atendimento do INSS
 Elaboração: MPS/SPS

2.12.3. Serviços definidos para agendamento

Existem dois tipos de agendamento: por hora e lote. Nos serviços agendados por hora, observa-se que, em 2007, 56,7% dos usuários marcaram agendamento por meio da Internet ou da Central 135, 33,8% marcaram diretamente nas Unidades da Previdência Social e 9,5% cancelaram o agendamento. Já os serviços por lote, que têm por objetivo agendar aqueles serviços em que se deseja organizar a demanda, sem, contudo, mensurar o tempo que durará cada atendimento, apresentaram 70,2% dos usuários utilizando as Unidades da Previdência Social para realização do agendamento eletrônico, conforme pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5
Quantidade de agendamentos eletrônicos marcados e cancelados, segundo os serviços agendáveis – Total em 2007

Serviços Agendáveis	Total (agendamentos marcados + cancelados)	% sobre o total	Agendamentos marcados				Agendamentos Cancelados		
			Total	Pela Internet (1)		Nas Agências da Previdência Social		Total	% sobre o total de cada item
				Total	% sobre o total de cada item	Total	% sobre o total de cada item		
Total	4.326.068	100,00	3.934.796	2.354.489	54,43	1.580.307	36,53	391.272	9,04
Por Hora	3.986.002	92,14	3.606.907	2.259.447	56,68	1.347.460	33,80	379.095	9,51
Aposentadoria	1.345.112	31,09	1.186.405	816.404	60,69	370.001	27,51	158.707	11,80
Auxílio Reclusão	48.235	1,11	42.410	25.848	53,59	16.562	34,34	5.825	12,08
Benefício Assistencial	807.641	18,67	741.240	486.189	60,20	255.051	31,58	66.401	8,22
Certidão por Tempo de Contribuição	180.263	4,17	160.662	94.847	52,62	65.815	36,51	19.601	10,87
Pecúlio	7.451	0,17	6.519	3.561	47,79	2.958	39,70	932	12,51
Pensão	519.899	12,02	488.462	271.484	52,22	216.978	41,73	31.437	6,05
Recurso	145.265	3,36	136.633	38.616	26,58	98.017	67,47	8.632	5,94
Revisão	57.672	1,33	55.094	261	0,45	54.833	95,08	2.578	4,47
Salário Maternidade	561.883	12,99	511.742	374.469	66,65	137.273	24,43	50.141	8,92
Simulação Contagem Tempo de Contribuição	312.581	7,23	277.740	147.768	47,27	129.972	41,58	34.841	11,15
Por Lote	331.548	7,66	319.593	86.747	26,16	232.846	70,23	11.955	3,61
Andamento de Processo	6.014	0,14	5.418	2.242	37,28	3.176	52,81	596	9,91
Carga para Advogado Constituído	22.709	0,52	21.787	13.711	60,38	8.076	35,56	922	4,06
Cumprimento Exigência Processo Benefício	84.374	1,95	81.259	6	0,01	81.253	96,30	3.115	3,69
Devolução de Carga de Processo	3.513	0,08	3.412	1.715	48,82	1.697	48,31	101	2,88
Devolução de Documentos	32.088	0,74	30.524	9.567	29,81	20.957	65,31	1.564	4,87
Solicitação Cópia Processo de Benefício	161.105	3,72	156.611	52.680	32,70	103.931	64,51	4.494	2,79
Vistas de Processo de Benefício	21.745	0,50	20.582	6.826	31,39	13.756	63,26	1.163	5,35
Ignorado	8.518	0,20	8.296	8.295	97,38	1	0,01	222	2,61

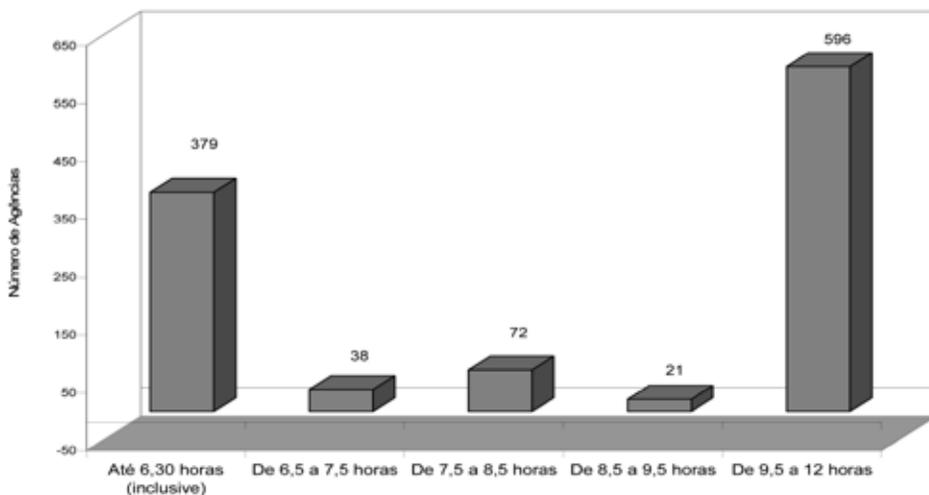
Fonte: DATAPREV, SIAE. Dados extraídos em 25/02/2008.
(1) Incluem os dados agendados pela Internet e a Central 135.

Acredita-se que esse elevado número de usuários que ainda se dirige às Unidades da Previdência Social para a realização do agendamento eletrônico seja decorrente do hábito do usuário ir pessoalmente às Agências na tentativa de ser atendido, da clientela rural, que geralmente tem dificuldade de realizar o agendamento eletrônico, tanto pela Internet como na Central 135, ou da falta de conhecimento da existência dos canais remotos da Previdência Social.

2.12.4. Horário de atendimento e Redução das Filas

Com o objetivo de aperfeiçoar o atendimento nas Unidades da Previdência Social e permitir um melhor acesso ao tráfego dos sistemas corporativos, a Previdência Social ampliou o horário de atendimento das Agências para até 12 horas ininterruptas. De acordo com o Gráfico 2, observa-se que, em dezembro de 2007, 53,9% (596) das Unidades da Previdência Social atuaram com o atendimento diário entre 9:30 a 12:00 horas de duração.

Gráfico 2 - Horas de atendimento diário nas Agências da Previdência Social (dezembro/2007)



Fonte: Diretoria de Atendimento do INSS

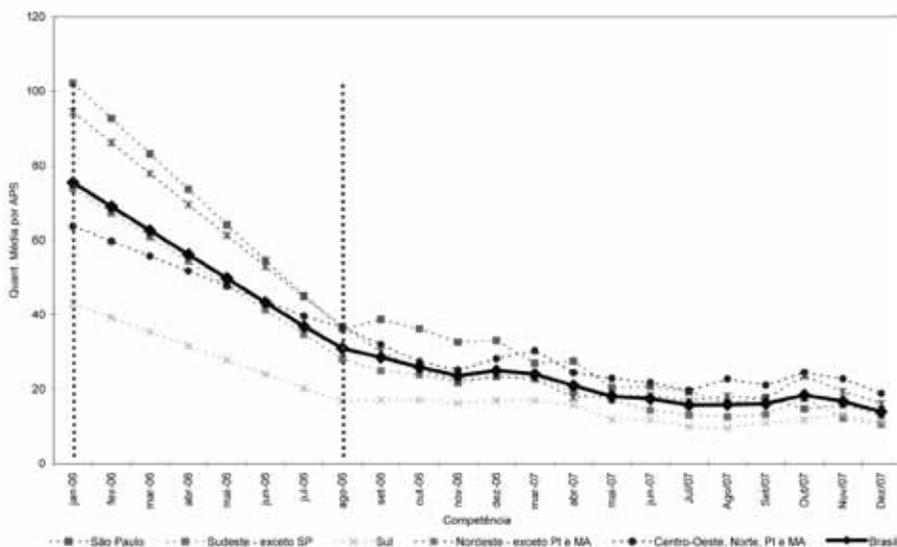
Elaboração: MPS/SPS

Um dos desafios do Ministério da Previdência Social era eliminar as longas filas que se formavam nas calçadas das Unidades da Previdência Social. Esse trabalho de monitoramento e gestão das filas continua, com servidores realizando mensalmente pesquisa e orientando os usuários, que formam filas nas calçadas das Unidades de atendimento da Previdência Social, da existência do atendimento com hora marcada por meio dos canais remotos (Internet e a Central 135), e que basta chegar 15 minutos antes da

hora marcada para ser atendido.

O Gráfico 3 evidencia o esforço da Previdência Social em eliminar a formação das filas no atendimento aos segurados. Em janeiro de 2006, a quantidade média, no Brasil, de usuários nas filas era próxima de 80 pessoas. Depois da implantação da Central 135 e do início do agendamento eletrônico em todas as Unidades da Federação, fato que ocorreu a partir de agosto de 2006, essa média no Brasil ficou em torno de 20 pessoas nas filas.

Gráfico 3
Redução de Filas (Média por APS, de acordo com a Região)



Fonte: Diretoria de Atendimento do INSS

Elaboração: MPS/SPS

Obs.: Os valores de janeiro a julho de 2006 são estimados, em virtude da ausência de pesquisa neste período.

2.12.5. Requerimentos de Auxílio Doença, Salário-Maternidade e Pensões por Morte

A Previdência Social disponibiliza por meio dos canais remotos, Internet (<http://www.previdencia.gov.br>) e da Central 135, requerimentos de auxílio-doença, salário-maternidade e pensões por morte. Conforme a Tabela 6, verifica-se que esse serviço é pouco usado pelos segurados que solicitaram salário-maternidade e pensões por morte (apenas 2,4% e 5,6%, respectivamente, requereram estes benefícios via Internet ou pela Central 135, no ano de 2007). Já o requerimento de auxílio-doença pelos canais remotos foi solicitado por mais de 60%, em 2007.

Tabela 6
Quantidade de auxílio-doença, pensões por morte e salário-maternidade requerido, por origem do requerimento – 2006 e 2007

Grupos de espécies	2006			2007		
	Total	Internet ⁽¹⁾	Agência	Total	Internet ⁽¹⁾	Agência
Auxílio-doença ⁽²⁾	4.377.254	1.462.829	2.914.425	4.443.429	2.796.437	1.646.992
Pensões por morte ⁽²⁾	425.344	21.120	404.224	474.634	26.641	447.993
Salário-maternidade	507.634	7.977	499.657	567.505	13.559	553.946

Fonte: DATAPREV, SUIBE.

(1) Inclui requerimentos via Internet e Central 135. (2) Inclui requerimentos previdenciários e acidentários.

Uma das causas do pouco uso dos canais remotos para requerer benefícios via Internet ou pela Central 135 pode ser a falta de conhecimento do usuário da disponibilidade desse serviço. Porém, o requerimento de auxílio-doença por meio dos canais remotos é mais significativo porque muitas empresas firmaram convênio com a Previdência Social para solicitar o auxílio-doença via Internet. Por meio desse serviço, a empresa ou o segurado pode requerer o agendamento e escolher a Agência da Previdência Social de sua preferência para a realização da avaliação médico pericial. Esse canal de atendimento é acessado pelo Departamento de Recursos Humanos de empresas, sindicatos, entidades de classe e demais segurados.

2.12.6. Censo Previdenciário

A Previdência Social realizou, com ampla divulgação, entre outubro de 2005 e outubro de 2007, o Censo Previdenciário, com o objetivo de atualizar os dados cadastrais de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e, como consequência, eliminar pagamentos indevidos de benefícios. A atualização, respaldada pela Lei 8.212/91 e regulamentada pelo Decreto 5.545/2005, visou garantir a confiabilidade dos dados cadastrais constantes do banco de dados da Previdência Social, alimentar dados obrigatórios do titular do benefício e corrigir dados divergentes. A legislação determina, ainda, que o Censo seja realizado a cada quatro anos.

Há que se ter em mente que essa não é uma das tarefas mais simples, visto que o banco de dados da Previdência social possui mais de 17 milhões de aposentados e pensionistas, distribuídos em um país de dimensão continental. Para sua implementação, o Ministério da Previdência Social - MPS precisou construir um mecanismo elaborado para chegar a cada beneficiário, de maneira segura e com um custo adequado.

A atualização cadastral se deu de forma presencial e o MPS descentralizou a coleta de dados estabelecendo contratos de prestação de serviços com as instituições financeiras, com quem os beneficiários já têm um contato mais direto, e, ainda, estabeleceu que a

atividade fosse executada de forma gradual. A medida propiciou comodidade e evitou deslocamentos desnecessários dos beneficiários. Pela execução dos serviços prestados pelas instituições financeiras, a Previdência Social pagou o valor unitário de R\$ 7,50, a preço fixo e irredutível. O valor total pago foi em torno de R\$ 127 milhões.

O Censo contou com a participação direta do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV. Coube à DATAPREV providenciar toda estrutura de sistema de informação para processamento dos dados e testar, juntamente com os bancos, o sistema desenvolvido por eles para a recepção dos dados. Ao INSS, coube o trabalho de orientação, divulgação, supervisão e controle das atividades, convocação de beneficiário, atestação de recibos de prestação de serviços, realização pesquisas, etc.

Em virtude do tamanho do público a ser atendido, o Censo foi realizado em duas etapas. A primeira ocorreu entre outubro de 2006 e julho de 2007, com o objetivo de recensear 2,42 milhões de pessoas, e a segunda etapa, iniciada em abril de 2006 e finalizada em outubro de 2007, teve meta de atingir outros 14,78 milhões de pessoas.

Os beneficiários puderam ter acesso a informações do Censo Previdenciário e do mês em que deveriam atualizar seus dados de várias formas: pelos terminais de auto-atendimento, nos caixas das agências bancárias e pela internet, no sítio do Ministério da Previdência Social. Inicialmente foi concedido um prazo de sessenta dias para que o beneficiário atendesse à convocação referente ao Censo Previdenciário, período em que a coleta dos dados cadastrais realizou-se por intermédio da rede bancária.

Expirado o prazo de 60 dias, e não havendo o comparecimento a uma agência bancária, a Previdência Social passou a convocar os beneficiários por carta com Aviso de Recebimento - AR, com endereço completo no cadastro, ou por edital publicado em jornal de grande circulação em cada estado, para aqueles com endereço incompleto. Após 30 dias do recebimento da carta ou da publicação do edital, persistindo o não comparecimento, o benefício era suspenso – obviamente, sendo garantido o direito de defesa, previsto em lei.

Entre janeiro de 2006 e março de 2008, foram publicados 36 editais notificando os beneficiários quanto ao comparecimento e também quanto à suspensão de benefício. Nos casos de ausência do beneficiário por motivo de viagem, moléstia contagiosa ou impossibilidade de locomoção, o mesmo poderia se fazer representar por procurador. Posteriormente, os dados informados pelo procurador ou representante legal seriam confirmados por um servidor da Previdência Social.

Como se pode perceber, a necessidade de uma visita à casa dos beneficiários ocorreu apenas de forma residual. Até o dia 28/11/2007 haviam sido realizadas 658.762 pesquisas para comprovação das informações e com um resultado positivo de 86,1% (Tabela 7).

Tabela 7
Pesquisa do Censo Previdenciário

Pesquisas Respondidas	658.049	100,0%
Censo Positivo	467.518	71,0%
Censo Positivo c/ Restrição	99.158	15,1%
Censo Negativo - Beneficiário não localizado	68.838	10,5%
Censo Negativo - Segurado falecido (certidão de óbito)	10.730	1,6%
Censo Negativo - Não reconhece procurador	327	0,0%
Censo Negativo - Suspeita de óbito (sem certidão)	9.729	1,5%
Censo Negativo - Troca Suspeita de Titularidade	270	0,0%
Negativa - Não apresentou documentos obrigatórios	1.479	0,2%

Fonte: INSS.

A operacionalização da coleta de informações pelas instituições financeiras evitou o aumento da demanda nas Agências da Previdência Social – APS e deu mais respaldo ao Censo por ter sido executada por entidades sem qualquer interesse nos dados coletados. As informações recebidas pelas instituições financeiras eram simplesmente repassadas à DATAPREV e armazenadas diretamente no banco de dados da Previdência Social, da forma como foram prestadas.

Os resultados mostram que 16,7 milhões de benefícios, 96,8% do total previsto foram confirmados sem problema algum e que 79,0 mil foram cessados em consequência direta do Censo, 0,5% do total, representando uma economia anual de R\$ 423,1 milhões. Um ano de economia paga, com folga, o valor gasto no Censo (Tabela 8) com o pagamento das instituições bancárias.

Essa economia é modesta quando se compara com os valores pagos pela Previdência Social anualmente, cerca de R\$ 185 bilhões nominais em 2007, mas a medida aponta para uma boa gestão das contas do RGPS, pois expurga do sistema, de imediato, os benefícios pagos indevidamente, independentemente do quanto eles representem no total pago.

Tabela 8
Relatório do Censo Previdenciário em 03/04/2008

Etapa	Total previsto (I+II)	Recenseados (I)		Não recenseados (II)								
		Total recenseado	%	Total não recenseado (A+B+C)	%	Cessados pelo Censo (A)	%	Cessados pelo Censo - Renda Anual (RS)	Ativos a recensear (B)	%	Cessados por motivos não relacionados ao Censo (C)	%
1ª Etapa (out/05 a jul/06)	2.420.410	2.351.361	97,1%	69.049	2,9%	22.568	0,9%	116.097.070,05	904	0,0%	45.577	1,9%
2ª Etapa (abr/06 a out/07)	14.780.653	14.301.805	96,8%	478.848	3,2%	56.417	0,4%	307.037.971,76	29.232	0,2%	393.199	2,7%
Total	17.201.063	16.653.166	96,8%	547.897	3,2%	78.985	0,5%	423.135.041,81	30.136	0,2%	438.776	2,6%

Fonte: INSS

Há ainda que se registrar que cerca de 439 mil benefícios foram cancelados por vontade própria das famílias nesse período. Não é impossível que parte desses cancelamentos espontâneos tenha ocorrido em função de alguma irregularidade que seria detectada pelo Censo, tal como o pagamento a pessoas falecidas.

A abrangência do Censo registra percentual acima de 90% para todas as unidades da federação, com destaque para o Espírito Santo (97,4%) e Santa Catarina (97,6%). A tabela 9 apresenta os resultados por unidade da federação e compara os quantitativos estimados e realizados.

Tabela 9
Relatório do Censo Previdenciário por UF, em 03/04/2008

UF	Total Previsto	Total Recenseado	%
Alagoas	236.185	226.258	95,8
Amazonas	131.504	125.343	95,3
Bahia	1.227.341	1.185.124	96,6
Ceará	786.468	763.154	97,0
Mato Grosso do Sul	141.489	137.326	97,1
Espírito Santo	312.685	304.563	97,4
Goiás	318.117	308.172	96,9
Maranhão	452.514	431.862	95,4
Mato Grosso	136.927	132.616	96,9
Minas Gerais	1.968.467	1.911.316	97,1
Pará	376.569	358.752	95,3

Paraíba	409.212	395.403	96,6
Paraná	956.864	930.244	97,2
Pernambuco	819.907	790.787	96,4
Piauí	329.943	316.475	95,9
Rio de Janeiro	1.740.372	1.679.723	96,5
Rio Grande do Norte	309.818	298.731	96,4
Rio Grande do Sul	1.429.311	1.389.869	97,2
Santa Catarina	647.616	631.946	97,6
São Paulo	3.921.373	3.814.655	97,3
Sergipe	158.668	153.446	96,7
Distrito Federal	171.349	156.835	91,5
Acre	37.427	35.942	96,0
Amapá	17.083	16.360	95,8
Rondônia	81.062	78.811	97,2
Roraima	11.778	11.317	96,1
Tocantins	71.014	68.136	95,9
Total	17.201.063	16.653.166	96,8

Fonte: INSS

Os resultados do Censo, dessa maneira, apontam para o fato de que os dados cadastrais da Previdência Social possuíam, mesmo antes de sua realização, consistência significativa. Com a cessação dos benefícios que vinham sendo pagos indevidamente, essa consistência está ainda maior.

Deve-se ressaltar que, além do Censo, há uma agenda substantiva que tem sido executada pelo MPS: além do reforço no controle de acesso aos sistemas, também a reavaliação de todo o processo operacional para concessão de benefícios, a verificação de eventuais falhas na legislação que facilitem a obtenção indevida de benefícios e o aperfeiçoamento dos mecanismos que permitam o cruzamento de dados de beneficiários com outros registros administrativos.

Medidas de gestão com o intuito de controlar as despesas com o pagamento de benefícios também vêm sendo adotadas, conforme analisadas anteriormente. Essas medidas já mostram bons resultados, especialmente quanto à concessão de auxílio-doença, que teve seu estoque reduzido em 17% na comparação entre outubro de 2005 e dezembro de 2007.

A constatação de que o cadastro do RGPS é confiável pode ser recebida tanto pelo Governo como pelos segurados de forma muito positiva. É a garantia da correta aplicação dos recursos investidos no RGPS, o que pode ser um atrativo maior para aqueles que estão fora do sistema previdenciário.

Nesse momento em que o Governo tem se esforçado para aumentar o nível de proteção social e sabe que há um público potencial de cerca de 15 milhões de pessoas com

condições para integrarem o regime, esse resultado é mais um argumento a ser somado aos já existentes de que vale a pena estar filiado ao RGPS. A realização do Censo, em si, já demonstra o controle que se tem sobre os benefícios pagos e, se não acaba, certamente diminui a incidência de fraudes.

Assim, o Ministério da Previdência Social tem hoje os dados cadastrais verificados e atualizados de cerca de 17 milhões de beneficiários. Com isso, demonstra que conhece sua clientela e que está preocupado em proteger o patrimônio de seus contribuintes.

2.12.7. Considerações Finais

Os dados apresentados neste artigo mostram o avanço das medidas de gestão adotadas pela Previdência Social. Muitas conquistas foram alcançadas, entre 2006 e 2007 como, por exemplo, a implantação do agendamento eletrônico em todas as Unidades da Previdência Social, que trouxe mais segurança e certeza do atendimento com hora marcada para o segurado. A redução significativa das filas nas calçadas das Unidades, horário de abertura das Agências estendido em até 12 horas ininterruptas e a resolutividade de alguns serviços previdenciários pelos canais remotos de atendimento (Internet e Central 135) são outros exemplos de melhoria do sistema de atendimento da Previdência Social.

As medidas de gestão da Previdência Social fazem parte de um conjunto de ações contínuas, voltadas para a melhoria do atendimento, combate a fraudes, mudanças nas regras para obtenção e permanência dos benefícios e atualização de dados cadastrais de aposentados e pensionistas, que visam evitar as concessões indevidas, cessar benefícios mantidos incorretamente e satisfazer os usuários da Previdência Social.

2.13 – RAÇA E GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO E NA PREVIDÊNCIA SOCIAL *(Andrea Barreto Paiva e Luis Henrique Paiva, da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários). Elaborada em julho de 2003.*

2.13.1. Introdução

Nos últimos anos, a situação da população negra no Brasil vem se tornando alvo de grande atenção. Uma série de levantamentos de dados (INSPIR/DIEESE, 2001; IBGE, 2003) e estudos acadêmicos (Soares, 2000; Henriques, 2001; Campante, Crespo & Leite, mimeo; Pinto e Neri, mimeo) tem apontado (e muitas vezes mensurado) os efeitos da discriminação racial no País. Tais estudos, via de regra, também dão importância à situação de gênero, igualmente preocupante.

O objetivo desta Nota é reunir algumas evidências sobre a discriminação racial e de gênero no País, notadamente no mercado de trabalho, e apresentar quais são seus efeitos na Previdência Social.

Os dados primários aqui utilizados são oriundos da PNAD/IBGE – 2001. As categorias de raça ou cor “preto” e “pardo”, constantes nos dados do IBGE, foram agrupadas sob a categoria “negro”.⁸⁰ Os dados apresentados a seguir focarão a população branca e a negra,

⁸⁰ O agrupamento das categorias “preto” e “pardo” do quesito raça/cor da PNAD, procedimento bastante usual,

com aberturas de gênero.

A Nota está assim organizada: a seção 2 explora a situação racial e de gênero no mercado de trabalho; a seção 3 avalia a cobertura previdenciária por meio das mesmas aberturas de raça e gênero; a seção 4 apresenta, de maneira breve, algumas possibilidades para a reversão da situação encontrada; finalmente, são feitas algumas conclusões.

2.13.2. Raça e gênero no mercado de trabalho

Os dados relativos ao mercado de trabalho estão organizados fundamentalmente em torno de 4 variáveis: participação, desemprego, formalização e rendimento.

2.13.2.1. Participação no mercado de trabalho

A taxa de participação é calculada pela razão entre a População Economicamente Ativa – PEA e a População em Idade Ativa – PIA.⁸¹ Ela fornece, entre os que estão em idade ativa, a proporção daqueles que recorrem ao mercado de trabalho.

A maior participação de um determinado grupo pode refletir desde determinantes culturais, vigentes no mercado de trabalho há um longo período (como no caso da maior participação dos homens, em relação às mulheres) até a maior necessidade do grupo em questão de recorrer ao mercado de trabalho para sua sobrevivência. Nesse caso, a maior participação provavelmente estará associada a uma inserção mais precária do grupo no mercado de trabalho.

A princípio, poder-se-ia esperar uma maior participação dos negros no mercado de trabalho. Por suposição, sua participação tenderia a ser maior, graças ao fato de apresentarem maior vulnerabilidade social. À primeira vista, entretanto, não é o que ocorre: não há diferença substantiva entre as taxas de participação de negros e brancos, como pode ser visto na Tabela 1.

é referendado por Pinto & Neri (mimeo). Segundo os autores, há uma clara proximidade no perfil dos grupos que se autodenominaram pretos e pardos na pesquisa (pobres, com baixo nível educacional, bem como seus próprios pais), em contraste com os brancos (não pobres e com melhor nível educacional).

81 A PEA é composta pela soma dos trabalhadores empregados de 10 anos ou mais e aqueles que estão procurando emprego (desocupados). Por sua vez, a PIA é formada pela população residente de 10 ou mais anos.

Tabela 1

Taxa de participação de negros e brancos no mercado de trabalho, segundo gênero – 2001

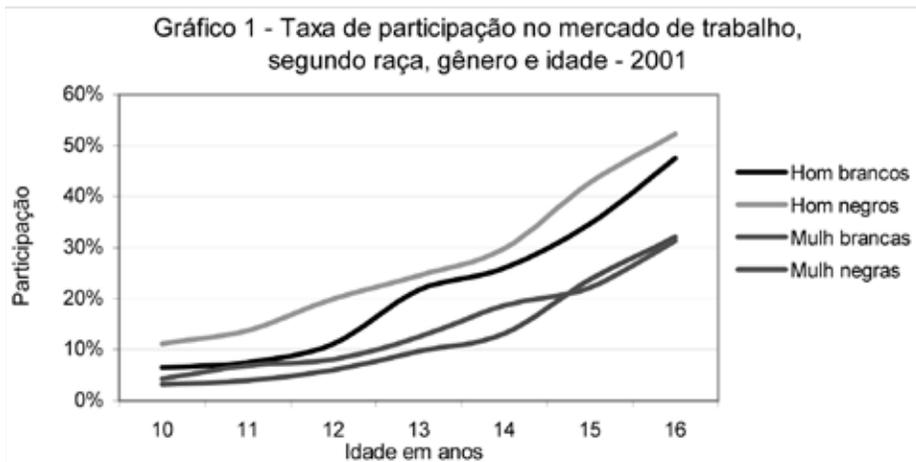
	Negros	Branco
Homens	73,2%	72,6%
Mulheres	48,3%	49,4%
Total	60,6%	60,4%

Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Apesar dessa relativa igualdade, há diferenças sensíveis quando se abre o dado de participação por idade: na fase crítica de preparação para a vida laboral (dos 10 aos 16 anos), em que o trabalho é proibido por lei, os negros – especialmente os homens negros – têm uma participação substantivamente maior (cf. Gráfico 1).



Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

A taxa de participação dos homens negros nessa fase é superior à dos homens brancos em até 82% - o que revela que os negros, mais do que os brancos, sofrem com a inserção inadequada no mercado de trabalho.

2.13.2.2. Desemprego

A taxa de desemprego (razão entre os desocupados e o total da PEA) é amplamente divulgada como o principal indicador do mercado de trabalho e tem grande destaque, sobretudo na mídia. Entretanto, por ser resultado de dois fatores (demanda e oferta por trabalho), sua variação muitas vezes não é de fácil interpretação.

Duas situações conjunturais caracterizam bem esse problema de compreensão. Na primeira, um cenário econômico sombrio deprime a demanda por trabalho. Exatamente por perceber as dificuldades do mercado de trabalho, muitos trabalhadores abandonam temporariamente a busca por emprego, deixando tecnicamente de ser considerados “desocupados”, por estarem fora da População Economicamente Ativa – PEA. Se a queda na oferta de trabalho (determinada pela desistência de busca de um novo posto, por parte de muitos trabalhadores) supera a queda na demanda (contratações), a taxa de desemprego cai, mesmo no cenário econômico ruim.

Por outro lado, em uma situação de recuperação econômica, na qual novos postos de trabalho são criados (isto é, aumenta a demanda por emprego), muitos trabalhadores deixam o desalento e passam a procurar ativamente emprego (isto é, aumenta a oferta de emprego), passando a ser considerados desocupados. Se a oferta aumenta mais que proporcionalmente à demanda, a taxa sobe, mesmo que saibamos que a situação, de fato, melhorou.

Esses exemplos são bem caracterizados pelos anos de 2000 e 2001: embora a taxa de desemprego, conforme a PME/IBGE, tenha sido menor em 2001, o ano de 2000 foi superior na criação de novos postos – indicador mais preciso para a avaliação do desempenho do mercado de trabalho.

Assim, apesar de seu apelo, a taxa de desemprego é um indicador por vezes impreciso da situação no mercado de trabalho. Nos dados apresentados no Gráfico 2, isso pode ser notado pela diferença existente entre as taxas de desemprego das mulheres e a dos homens, sempre desfavorável às primeiras. Entretanto, embora as mulheres enfrentem uma difícil situação no mercado de trabalho, existem evidências de que suas altas taxas de desemprego decorrem, em grande medida, do fato delas serem mais seletivas na sua busca (Barros et alli, 1997). Em outras palavras, as mulheres têm um custo de busca por um novo emprego relativamente baixo, garantido pela condição de cônjuge na família, o que eleva seu tempo de desemprego.

As diferenças encontradas entre as raças, entretanto, não parecem ser justificáveis em função da maior seletividade do trabalhador, indicando portanto a existência de problemas específicos na demanda por trabalhadores negros, perceptíveis na faixa etária que vai dos 16/18 anos aos 40/42 anos.



Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

2.13.2.3. Formalização

Uma terceira variável, a ocupação de postos de trabalho “informais”⁸² ou “menos protegidos”, tem especial relevância para a análise que será feita a seguir sobre a situação previdenciária da população negra – e isso porque a cobertura previdenciária dos ocupantes desses cargos é baixa.

Fundamentalmente, os dados apresentados abaixo agregam em duas categorias (“informal” e “formal”) as diversas posições na ocupação da PNAD. Servidores públicos, militares, trabalhadores com carteira, domésticos com carteira e empregadores foram considerados ocupantes de postos “formais”. Empregados sem carteira ou sem declaração, domésticos sem carteira ou sem declaração, trabalhadores por conta-própria, sem rendimentos, na construção para próprio uso e na produção para próprio consumo foram considerados “informais”.

Os dados apresentados na Tabela 2 revelam que os trabalhadores brancos são mais “formalizados” que os negros, o mesmo acontecendo com os homens em relação às mulheres. Enquanto praticamente metade (49,2%) dos homens brancos é formalizada, as mulheres negras, que reúnem os dois “atributos” que podem gerar discriminação no mercado de trabalho, são as que relativamente menos ocupam postos de trabalho socialmente protegidos: 32,4%.

82 Não entraremos na discussão, interessante em si mesma mas pouco proveitosa para os objetivos deste trabalho, sobre o conceito próprio de informalidade. Para uma discussão específica do tema, cf. Observatório do Mercado de Trabalho (2002).

Tabela 2**Ocupação de postos de trabalho formais e informais no mercado de trabalho – 2001**

		Informal	Formal	Total
Mulheres negras	(abs)	8.865.692	4.243.183	13.108.875
	(%)	67,6%	32,4%	100%
Mulheres brancas	(abs)	9.247.569	8.134.897	17.382.466
	(%)	53,2%	46,8%	100%
Homens negros	(abs)	13.217.539	7.441.683	20.659.222
	(%)	64,0%	36,0%	100%
Homens brancos	(abs)	12.088.305	11.706.442	23.794.747
	(%)	50,8%	49,2%	100%
Total	(abs)	43.419.105	31.526.205	74.945.310
	(%)	57,9%	42,1%	100%

Fonte: PNAD/IBGE - 2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Como veremos mais à frente, isso tem um claro impacto na cobertura previdenciária.

2.13.2.4. Rendimentos

O diferencial de rendimentos por gênero e raça talvez seja a melhor maneira de perceber a discriminação no mercado de trabalho. Isso ocorre porque provavelmente nenhuma outra variável apresenta, da mesma maneira que a renda, a qualidade de ser desejável. Em outras palavras, enquanto em relação aos demais atributos citados acima (formalização, emprego, participação) há uma certa fluidez na escala de preferências dos indivíduos, em relação à renda a teoria supõe que o indivíduo sempre preferirá, *ceteris paribus*, a renda mais alta.

Utilizaremos, aqui, a variável referente ao valor do rendimento mensal de todos os trabalhos, da PNAD, padronizada para 40 horas semanais.

Quando se comparam os rendimentos de todos os trabalhadores ocupados, sem o controle de nenhuma outra variável, o rendimento dos negros representa 47% do rendimento dos trabalhadores brancos. Quando a comparação agrega o gênero e se toma o rendimento dos homens brancos como valor de referência, o rendimento dos homens negros é de 45,2%, o das mulheres brancas de 72% e o das mulheres negras de 35,5%.

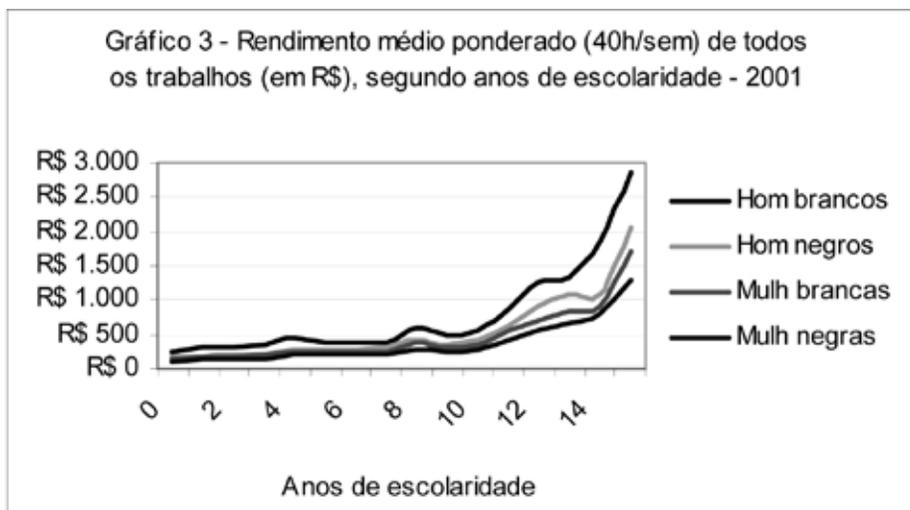
Esses dados, entretanto, embutem uma diferença de atributos dos diversos grupos de trabalhadores, em termos de sua escolaridade, experiência, postos ocupados etc., de maneira que não podemos interpretar toda a variação do rendimento como oriunda de discriminação no mercado de trabalho.

Basicamente, serão feitos dois tipos de exercício para tentar mensurar, de maneira aproximada, o quanto da diferença pode ser atribuído à discriminação racial – e não apenas às diferenças de atributos dos grupos de trabalhadores.

O primeiro dele consiste em apresentar alguns dados em que os rendimentos dos grupos são controlados por uma variável importante, além da própria raça. Neste caso, serão usadas duas delas: escolaridade e experiência.⁸³

No primeiro caso, com o controle de escolaridade (cf. Gráfico 3), percebe-se uma clara diferenciação dos grupos raciais: quando possuem o mesmo número de anos estudados, homens brancos recebem mais que homens negros, que, por sua vez, recebem mais que as mulheres brancas e mulheres negras.

Ora, foi visto acima que o rendimento das mulheres brancas, quando nenhuma variável é controlada, é superior ao dos homens negros. Isso ocorre porque o perfil educacional das mulheres brancas indica uma concentração significativamente maior nas faixas de maior escolaridade. Caso o perfil educacional fosse o mesmo do encontrado nos homens negros, seu salário seria inferior.



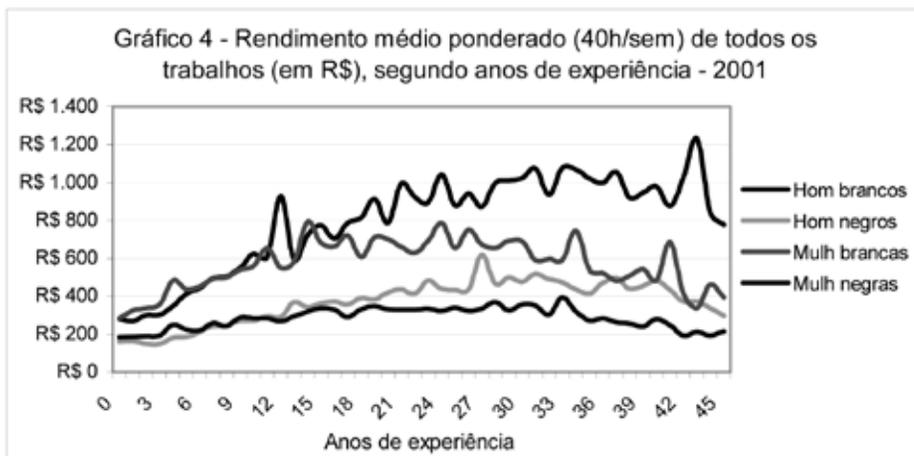
Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Os homens brancos continuam sendo os mais bem remunerados quando se isolam apenas os anos de experiência no mercado de trabalho.

83 O dado de “experiência” é, na verdade, uma aproximação, obtida pela subtração entre idade e idade que o trabalhador ingressou no mercado de trabalho.



Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

A análise dessas duas variáveis pode ser combinada (cf. Tabela 3). Na primeira coluna estão as diferenças encontradas entre os rendimentos dos demais grupos em relação aos homens brancos. Os valores da segunda coluna (o “termo de discriminação”) são estimados pela multiplicação dos atributos médios (de escolaridade e experiência no mercado de trabalho) de cada um dos demais grupos (isto é, homens negros, mulheres brancas e mulheres negras) pela mesma remuneração recebida, por esses atributos, pelos homens brancos. O termo de discriminação é exatamente a diferença entre o valor estimado e o valor recebido de fato.⁸⁴

84 Em outras palavras, estimam-se os “valores” que escolaridade e experiência têm para os homens brancos, por meio de regressão linear, e multiplicam-se os coeficientes encontrados pelos atributos médios de escolaridade e experiência de cada um dos outros grupos.

Tabela 3
Diferença salarial em relação aos homens brancos, considerados controles de idade e experiência - 2001

Grupos em 2001	Dif. salarial em rel. aos h. brancos (R\$)	Termo de discriminação (R\$)	Diferença devida à discriminação
	[1]	[2]	[3] = [2]/[1]
Homens negros	434,44	89,18	21%
Mulheres brancas	222,12	338,10	152%
Mulheres negras	509,45	263,04	52%

Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Em outras palavras, o “termo de discriminação” corresponde a quanto os homens negros, as mulheres brancas e as mulheres negras teriam que ganhar, a mais, caso seus atributos, em termos de escolaridade e experiência, fossem tão bem remunerados pelo mercado quanto os dos homens brancos.⁸⁵ Finalmente, na terceira coluna, temos o quanto da diferença observada pode ser explicada pelo termo de discriminação.

O resultado indica que o grosso da diferença salarial dos homens negros, em relação aos homens brancos, está na diferença de atributos – especialmente escolaridade. Os homens negros, portanto, recebem um salário substantivamente menor que o dos homens brancos menos pela discriminação que sofrem no mercado de trabalho e mais pela pesada herança educacional que trazem.⁸⁶

No outro extremo estão as mulheres brancas. As diferenças salariais entre elas e os homens brancos não poderiam ser explicadas em termos dos atributos, uma vez que sua experiência é muito próxima e sua educação formal é, na verdade, maior. Caso não sofressem discriminação, o salário estimado dessas mulheres superaria o desses homens - daí o fato do termo de discriminação ser maior que a diferença salarial encontrada.

As mulheres negras parecem estar em um meio termo: o termo de discriminação estimado é bem superior ao dos homens negros, mas inferior ao das mulheres brancas. Sua diferença salarial com os homens brancos seria, assim, reduzida à metade, caso não sofressem discriminação.

Um segundo exercício pôde ser feito: ele difere do primeiro apenas na medida em que agrega um maior número de variáveis de controle. Em outras palavras, trata-se de verificar se as diferenças encontradas não são resultado, por exemplo, da maior concentração de negros no Nordeste (região em que os salários médios são menores) ou da posição na ocupação dos negros.

85 Os resultados encontrados para os dados da PNAD – 2001 são fundamentalmente semelhantes aos encontrados por Sergei Soares para os anos de 1987 e 1998.

86 Herança essa que, por sua vez, também pode ser resultado de discriminação em outros ambientes sociais, como a escola.

Para isso foram introduzidas *dummies*⁸⁷ para as seguintes variáveis: formalização no mercado de trabalho⁸⁸, condição na família, grande região geográfica e setor de atividade do trabalho principal, e mantidos os controles de escolaridade e experiência no mercado de trabalho.

A análise segue sendo a mesma apresentada na Tabela 3. Na primeira coluna estão as diferenças salariais em relação aos homens brancos. Na segunda coluna, está o “termo de discriminação”, que é a diferença entre o que os demais grupos recebem e aquilo que receberiam caso seus atributos fossem remunerados pelo mesmo valor recebido, por eles, pelos homens brancos. A terceira coluna é simplesmente a razão entre as duas primeiras.

Tabela 4
Diferença salarial em relação aos homens brancos, considerados controles de escolaridade, experiência, formalização, condição na família, região e setor de atividade - 2001

Grupos em 2001	Dif. salarial em rel. aos h. brancos (R\$)	Termo de discriminação (R\$)	Diferença devida à discriminação
	[1]	[2]	[3] = [2]/[1]
Homens negros	440,40	100,53	23%
Mulheres brancas	224,87	280,79	125%
Mulheres negras	509,40	371,15	73%

Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

A agregação destas outras variáveis de controle não muda substantivamente os resultados: o termo de discriminação das mulheres brancas segue sendo o maior, relativamente à diferença de remuneração com os homens brancos.

2.13.2.5. Pontos adicionais

Além dos pontos até aqui destacados, há alguns outros, mencionados na bibliografia que investiga a situação de raça e gênero no mercado de trabalho, que serão brevemente apresentados.

87 As variáveis *dummies* são variáveis qualitativas ou categóricas que usualmente indicam a presença ou ausência de um atributo e usualmente assumem, para serem “quantificadas”, os valores “0” e “1” em uma regressão linear. Nesse caso, “1” indica a presença do atributo e “0” indica sua ausência. Assim, para cada uma das grandes regiões geográficas foi introduzida uma variável *dummy*, com valor “1” para os residentes e “0” para os não residentes. Trabalhadores do mercado formal receberam o valor “1”, enquanto os pertencentes ao mercado não formalizado receberam “0”.

88 A formalização foi definida exatamente tal como na seção 2.3 deste trabalho.

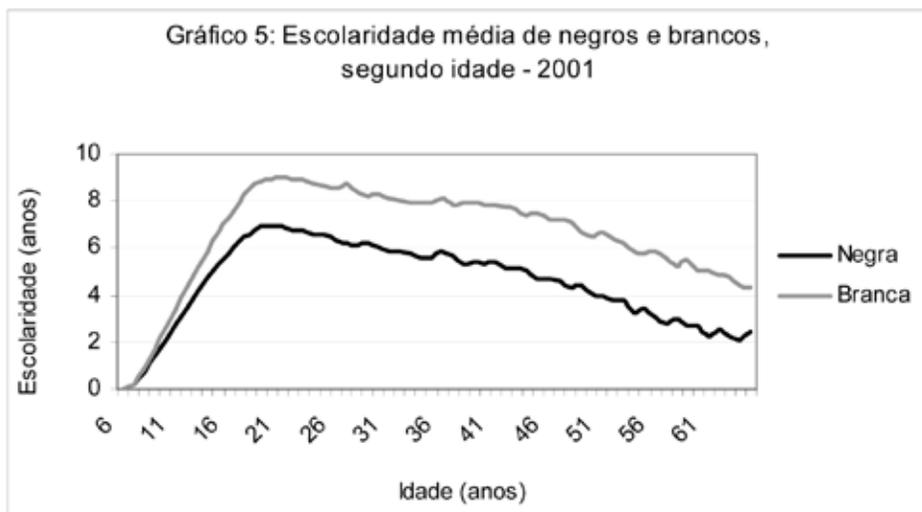
O primeiro deles é mencionado por Soares (2000). Utilizando os dados da PNAD de 1987 a 1998, o autor sustenta que embora a situação das mulheres possa ser considerada crítica, mesmo quando comparada com a situação dos negros, a verdade é que ela apresenta uma tendência de melhora, ao contrário da situação dos negros (especialmente dos homens negros), que permanece estável. A tendência linear para o período 87/98 é de que as mulheres brancas recuperem 1% da renda dos brancos por ano; de que as mulheres negras recuperem 0,7% ao ano. Por sua vez, não há recuperação para os homens negros. Assim, enquanto parece haver boas perspectivas de longo prazo para as mulheres (mantida a tendência, em 30 anos as mulheres brancas teriam seus salários iguais aos dos homens brancos), as projeções para os negros, sobretudo os homens, são as piores possíveis.

Outro ponto importante, tratado tanto por Soares (2000) quanto por Campante et alii (mimeo), é o de que as diferenças de rendimentos entre brancos e negros aumentam com o aumento da renda: a distância que separa os negros mais ricos dos brancos mais ricos é muito superior da que separa os negros mais pobres dos brancos mais pobres. Segundo Soares, esta é uma “evidência para a tese de que a sociedade brasileira não aceita que negros ocupem posições favoráveis na estrutura de rendimento e que quanto mais os negros avançam, mais são discriminados” (2000: 15).

Finalmente, mas não menos importante, a literatura destaca que existe uma diferenciação básica na discriminação que sofrem os negros e que as mulheres brancas sofrem. Estas são tão ou mais formalmente educadas e, portanto, qualificadas, que os homens brancos – e apresentam um perfil ocupacional muito semelhante ao deles. Logo, pode-se dizer que a discriminação que afeta as mulheres brancas é puramente salarial.

Com os negros ocorre coisa diferente: eles carregam uma herança educacional pesada e, portanto, trabalham nas piores ocupações oferecidas pelo mercado de trabalho. A discriminação, portanto, não é somente salarial: restam aos negros as ocupações mais vulneráveis no mercado de trabalho. Em outras palavras, os negros sofrem discriminação salarial, como as mulheres brancas, mas, ao contrário delas, também sofreram em um momento anterior, justamente quando deveriam acumular capital humano.

Provavelmente isso já seria suficientemente dramático, mas há um fator adicional. O descaso como a questão da discriminação racial foi até hoje tratada permitiu que atravessássemos pelo menos 2 gerações inteiras sem qualquer alteração nas desigualdades educacionais. Embora as gerações de brancos e negros que hoje possuem 20 anos sejam substantivamente mais escolarizadas que a geração que têm 65 anos (mais precisamente, cerca de 4,5 anos a mais de escolaridade), a diferença entre a escolaridade média de brancos e negros permanece inalterada. A geração dos brancos de 20 anos possui 2 anos a mais de escolaridade que a dos negros da mesma idade; a geração dos brancos de 65 anos possui os mesmos 2 anos a mais de escolaridade que a dos negros da mesma idade (cf. Gráfico 5).



Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Em outras palavras, também no caso das desigualdades entre negros e brancos estamos presos àquilo que Barros *et alli* (2000) chamaram alhures de “estabilidade inaceitável”.⁸⁹

2.13.3. Raça, gênero e cobertura previdenciária

Os dados previdenciários são, em grande medida, reflexo da situação existente no mercado de trabalho. Enquanto quase metade da população branca conta com a cobertura da Previdência Social contributiva, apenas 33,6% da população negra está coberta. Os dados da Tabela 5 também mostram que ainda existe uma diferença importante na cobertura de acordo com o gênero: as mulheres apresentam menor cobertura em relação aos homens da mesma cor.

⁸⁹ Esses dados serão abertos por gênero na seção 4 desta Nota.

Tabela 5. Contribuinte e não contribuintes da população ocupada total*, segundo raça e gênero - 2001

		Contribuintes	Não contribuintes	Total
Mulheres negras	abs	3.760.201	8.416.981	12.177.182
	%	30,9%	69,1%	100,0%
Mulheres brancas	abs	7.350.598	8.328.381	15.678.979
	%	46,9%	53,1%	100,0%
Homens negros	abs	6.965.987	12.795.840	19.761.827
	%	35,2%	64,8%	100,0%
Homens brancos	abs	11.563.215	10.932.693	22.495.908
	%	51,4%	48,6%	100,0%

Fonte: PNAD 2001

Elaboração: SPS/MPS.

* Pessoas de 10 anos ou mais. Exclui militares e estatutários.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Essa diferença de cobertura decorre, em parte, do fato de homens e mulheres negros ocuparem, mais que homens e mulheres brancos, postos de trabalho considerados “informais”, conforme apresentado anteriormente, na Tabela 2.

Isso, entretanto, não explica tudo. Quando se compara a cobertura previdenciária de mulheres negras, mulheres brancas, homens negros e homens brancos, para aquelas posições na ocupação sem vínculo ou com vínculo empregatício não formalizado (empregados sem carteira, domésticos sem carteira, trabalhadores por conta-própria e empregadores), percebem-se diferenças nítidas de cobertura (cf. Tabela 6).

Embora apenas 5,9% dos homens brancos trabalhadores domésticos sem carteira tenham cobertura previdenciária, esse percentual cai significativamente para mulheres brancas (3,4%), homens negros (3,1%) e mulheres negras (2,6%).

**Tabela 6
Cobertura previdenciária para posições na ocupação sem vínculo ou com vínculo não formalizado, segundo raça e gênero - 2001**

	M. negras	M. brancas	H. negros	H. brancos
<i>Empregados sem carteira</i>	18,2%	19,8%	6,0%	10,1%
Domésticos sem carteira	2,6%	3,4%	3,1%	5,9%
Conta-própria	5,9%	19,1%	8,5%	21,8%
Empregador	40,9%	67,9%	34,9%	63,5%

Fonte: PNAD 2001

Elaboração: SPS/MPS.

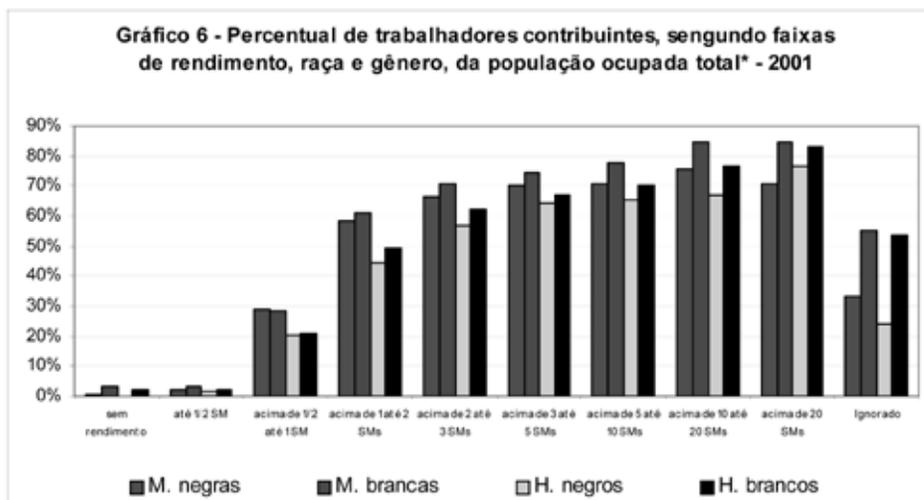
“Negros” incluem pretos e pardos.

Para uma mesma posição na ocupação e sexo, a cobertura previdenciária dos negros é sistematicamente menor que a dos brancos. As diferenças são maiores nos casos dos trabalhadores por conta-própria e dos empregadores.

Não se pode dizer, entretanto, que exista uma regra para o caso das mulheres, em relação aos homens da mesma raça e na mesma posição da ocupação. A cobertura das mulheres supera a dos homens da mesma raça entre os empregados sem carteira e entre os empregadores, sendo inferior nas demais.

As diferenças, por raça, encontradas na cobertura previdenciária para essas posições na ocupação podem ser decorrentes do fato de que os trabalhadores negros recebam menos que os brancos, na mesma posição. Isso, de fato, ocorre⁹⁰, mas não explica toda a diferença de cobertura, uma vez que a cobertura dos negros é inferior mesmo quando controladas as faixas de rendimento (cf. Gráfico 6).

O Gráfico 6 não nos permite chegar a maiores conclusões sobre a variação, por gênero, da cobertura previdenciária. As diferenças em termos de raça, entretanto, parecem claras: exceto nas faixas inferiores de renda (até o valor de 1 salário mínimo), onde a cobertura é baixa para todos, a cobertura previdenciária dos negros é sistematicamente menor que a dos brancos. Isso parece indicar que os negros enfrentam outros problemas (e não somente a diferença salarial) que dificultam a opção pela Previdência.



Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

* Pessoas de 10 anos ou mais. Exclui militares e estatutários.

"Negros" incluem pretos e pardos.

90 Um empregador negro recebe cerca de 57% do que recebe um empregador branco; um trabalhador por conta-própria negro recebe 48,2% do recebido por um conta-própria branco; um trabalhador sem carteira negro recebe 50,4% dos rendimentos de um sem carteira branco.

Finalmente, vale apresentar aqui a relação entre os não contribuintes da população ocupada restrita⁹¹ e os não contribuintes da população ocupada total, segundo gênero e raça. A população ocupada restrita exclui trabalhadores com menos de 16 anos (que não podem legalmente contribuir para a Previdência) e mais de 59 (cuja perspectiva de contribuição é pequena), assim como trabalhadores que recebem menos do que 1 salário-mínimo (por dificilmente terem condições financeiras de contribuir). Assim, ela apresenta um retrato daqueles que, contribuintes ou não, têm potencial para contribuir.

Grosso modo, a razão entre os não contribuintes da população ocupada restrita e da população ocupada total mostra a proporção do total de não contribuintes que podem se tornar contribuintes previdenciários e, assim, gozar de alguma proteção social. Trata-se, assim, de um indicador do quão reversível é a situação de “desproteção” social em que determinados grupos se encontram.⁹²

Os dados da Tabela 7 mostram que os homens brancos são os que, proporcionalmente, mais têm possibilidade de vir a se beneficiar com a cobertura previdenciária: 60,3% dos não contribuintes brancos têm condições para se tornar contribuintes. No outro extremo estão as mulheres negras: apenas 29,7% das trabalhadoras negras possuem condições de se tornar contribuintes previdenciárias e, assim, vir a gozar de alguma proteção social.

Tabela 7
Razão entre não contribuintes da população ocupada restrita* e da população ocupada total, por raça e gênero - 2001**

	P. ocup. restrita	P. ocup. total	%
	(A)	(B)	(A/B)
M. negras	2.497.724	8.416.981	29,7%
M. brancas	3.501.904	8.328.381	42,0%
H. negros	6.023.394	12.795.840	47,1%
H. brancos	6.590.925	10.932.693	60,3%

Fonte: PNAD - 2001.

Elaboração: SPS/MPS.

*** Pessoas entre 16 e 59 anos, que recebem 1 SM ou mais, excluindo militares e estatutários.**

**** Pessoas com 10 anos ou mais, excluídos militares e estatutários.**

“Negros” incluem pretos e pardos.

91 A “população ocupada restrita” leva em conta trabalhadores com idade entre 16 e 59 anos, com rendimento superior ao valor de um salário mínimo por mês. Fundamentalmente, ela visa fazer uma seleção daqueles que têm condições de optar (dada sua idade e seu rendimento) pela proteção social dada pela Previdência.

92 A razão é, também, um indicador da situação dos grupos no mercado de trabalho. Quanto menor o valor encontrado, pior a situação do grupo, uma vez que será maior a proporção dos trabalhadores com menos de 16 anos (inserção precoce), com 60 anos ou mais (baixa perspectiva de conseguir a aposentadoria padrão, uma vez que não contribui) ou com renda inferior ao valor de um salário mínimo.

2.13.4. Linhas possíveis para políticas públicas

A situação previdenciária dos diversos grupos aqui examinados decorre amplamente de sua situação no mercado de trabalho. Essa, por sua vez, está associada, entre outras coisas, à formação e preparação para o mercado de trabalho. Assim, homens e mulheres brancos, mais escolarizados, tendem a ocupar os melhores postos de trabalho e contar com mais proteção social previdenciária que homens e mulheres negros.

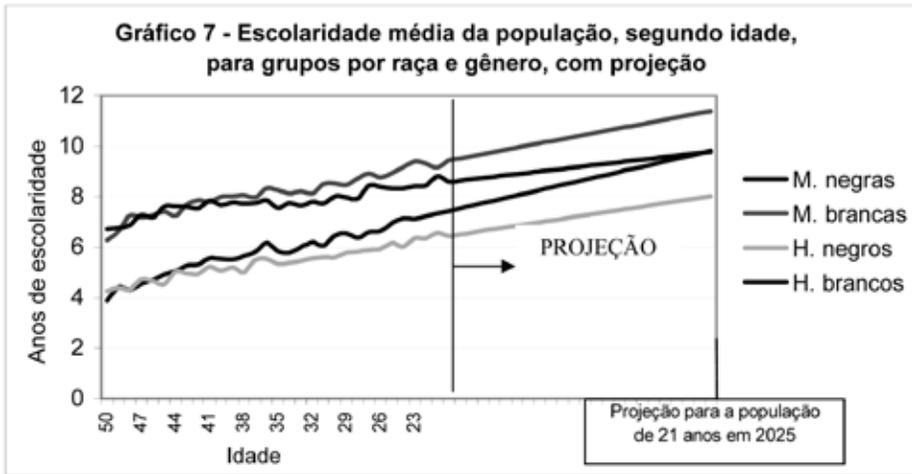
Assim, pode-se delinear dois tipos de políticas que terão efeito previdenciário em prazos distintos.

As políticas de longo prazo são as afirmativas e se dão nas áreas educacional e de mercado de trabalho. Apenas com a reversão da situação dos negros e das mulheres nessas áreas será possível que a cobertura previdenciária dos grupos se aproxime da encontrada nos homens brancos.

Um parêntese precisa ser aberto. Na seção 3, sugerimos que a situação racial pouco tem se alterado no campo educacional. Isso é verdade, mas encobre uma mudança significativa que vem ocorrendo com homens e mulheres. Embora as mulheres ainda sejam severamente penalizadas no mercado de trabalho, sua situação educacional tem progressivamente melhorado – e isso é válido inclusive para as mulheres negras. Enquanto a escolaridade média das mulheres de 50 anos é idêntica à dos homens da mesma raça, as de 20 anos são substantivamente mais escolarizadas.

Tendo em vista que, por volta de 21 anos, a escolaridade média atinge seu pico, seria interessante comparar a escolaridade média das diversas gerações, na idade em que tinham 21 anos. Como não se têm tais dados, a escolaridade da população atual pode servir de *proxy*. Dessa maneira, a escolaridade dos que hoje têm 51 anos pode ser tomada como *proxy* da escolaridade que possuía a geração de 30 anos atrás, quando tinha 21 anos; da mesma maneira, a escolaridade da população que hoje tem 41 anos pode ser considerada uma aproximação da escolaridade que a geração de 20 anos atrás possuía, quando tinha 21 anos; e assim por diante.

Ora, a elaboração de um gráfico como esse permite uma projeção linear, feita com base na população com idade entre 21 e 50 anos em 2001. Ela indica que, em 2025, a escolaridade média das mulheres negras de 21 anos seria, pela primeira vez, superior à dos homens brancos da mesma idade (cf. Gráfico 7).



Fonte: PNAD/2001.

Elaboração: SPS/MPS.

“Negros” incluem pretos e pardos.

Assim, pode-se dizer que a política educacional, universalista, já tem sido o suficiente para modificar a situação de gênero, embora não a de raça.

No que diz respeito à Previdência, pode-se dizer que algumas ações já vêm sendo feitas, mesmo que revestidas de caráter universalista. A principal delas foi a incorporação dos trabalhadores rurais ao sistema de benefícios previdenciários, com pouca ou nenhuma contrapartida contributiva. Embora universalista, a medida acabou beneficiando os trabalhadores negros, que têm uma maior participação relativa na população rural: enquanto 51,6% dos aposentados rurais eram negros, segundo a PNAD-2001, os negros eram apenas 35,5% dos aposentados no meio urbano.

Há, ainda, uma segunda linha de ação que pode vir a ser desenvolvida, no âmbito do Programa de Educação Previdenciária⁹³, junto a grupos e associações de mulheres e negros.

93 Inicialmente “Programa de Estabilidade Social”, instituído pela Portaria no 1.671, de 15 de fevereiro de 2000, passou a “Programa de Educação Previdenciária” de acordo com a Portaria no 1.276, de 27 de agosto de 2003. Desenvolve ações para atendimento e inscrição de cidadãos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, produz informações sobre a importância do seguro para os trabalhadores, realiza programas de orientação sobre benefícios do RGPS, para o que firma parcerias com diversas organizações da sociedade civil.

2.13.5. Conclusões

Procuramos, nesta Nota, apresentar a situação de raça e gênero no mercado de trabalho e na cobertura previdenciária, com base nos dados da PNAD-2001.

Fundamentalmente, os negros apresentam, mais que os brancos, uma inserção inadequada no mercado de trabalho; enfrentam taxas de desemprego maiores, sem que haja uma justificativa para isso; estão inseridos em postos de trabalho de pior qualidade; finalmente, recebem menos, mesmo quando se controla estatisticamente toda uma série de atributos ligados aos rendimentos, como por exemplo escolaridade e experiência profissional.

No mercado de trabalho, as mulheres sofrem especialmente no que diz respeito à informalidade (que é maior entre elas que entre os homens da mesma raça) e rendimento.

As condições enfrentadas no mercado de trabalho estão refletidas na cobertura previdenciária. A cobertura dos negros é significativamente menor que a dos brancos e a das mulheres um pouco menor que a dos homens. Em parte, essas diferenças são explicadas pela maior ocupação de postos de trabalho “informais”. Entretanto, vimos que, para uma mesma posição na ocupação, a cobertura previdenciária dos negros é sistematicamente inferior à dos brancos – o mesmo ocorrendo quando se controlam as faixas de renda. A situação se torna particularmente dramática entre os trabalhadores negros por conta-própria e os trabalhadores domésticos negros sem carteira, que apresentam taxas de cobertura críticas.

As aposentadorias rurais, ação de caráter universalista, acabam beneficiando relativamente mais os negros, graças à maior participação desses na população rural e ao vínculo contributivo pouco estreito, que não exclui da cobertura pessoas com baixa ou nenhuma capacidade contributiva. Outras ações, já desenvolvidas pelo Ministério da Previdência, como o Programa de Estabilidade Social, são focadas em públicos específicos.

No longo prazo, entretanto, apenas medidas afirmativas, voltadas ao combate à discriminação na educação e no mercado de trabalho, terão impacto definitivo sobre a cobertura previdenciária e sobre a proteção social dos grupos aqui examinados.

CAPÍTULO 3
REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

3.1 – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40 (PEC 40)

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Emenda Constitucional, que altera o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

2. No Programa de Governo apresentado por Vossa Excelência por ocasião das Eleições Presidenciais de 2002, a modernização e reforma do sistema previdenciário brasileiro desfrutam de posição de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social. Há, conforme o documento citado, a necessidade de desenhar uma solução estrutural para a questão previdenciária, que garanta a proteção social não apenas hoje, mas também para as próximas gerações.
3. Com tal finalidade, propõe o Programa de Governo de Vossa Excelência a construção, no longo prazo, de um regime previdenciário básico público, universal, compulsório, para todos brasileiros. O regime deve ter um caráter contributivo, como é da tradição e cultura previdenciária brasileira, com benefícios de aposentadoria definidos, valor do piso e teto claramente estipulados e gestão democrática quadripartite. Em complementação a este regime universal, propõe o documento citado a existência de regime complementar de caráter facultativo, destinado àqueles brasileiros que desejam obter, na aposentadoria, valores de benefício superiores ao teto geral do regime básico universal.
4. É sabido que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.
5. Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, quando possível, os requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima.

6. Dessa forma, com as medidas ora propostas, almeja-se corrigir as distorções do atual modelo, propiciando, também, maior equidade entre os regimes de previdência social, flexibilidade para a política de recursos humanos, adequação ao novo perfil demográfico brasileiro, melhoria dos resultados fiscais e, sobretudo, a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais serão, efetivamente, cumpridas em relação ao direito de o servidor público ter uma aposentadoria digna de forma sustentável e sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e desenvolvimento desta Nação.
7. A primeira distorção, em relação ao regime de previdência dos servidores públicos, diz respeito à regra de cálculo do valor das aposentadorias, que não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com a sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo efetivo.
8. Tal disposição não encontra similaridade no direito comparado e, muito menos, guarda correlação com a aplicada aos segurados do Regime Geral, que leva em consideração a média aritmética simples das remunerações correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário.
9. Além deste aspecto, há que se salientar que, enquanto o Regime Geral, voltado ao setor privado da economia, está sujeito a um teto de contribuições e benefícios, nos regimes do funcionalismo público este teto não existe de fato, o que exige que o emprego de recursos fiscais para a garantia da proteção social sejam empregados também quando a faixa de renda a ser beneficiada já se encontra bastante acima das faixas correspondentes aos trabalhadores da iniciativa privada, inclusive de segmentos intermédios do espectro de distribuição de renda.
10. Tal situação determina, conforme se verifica na tabela 1, níveis médios de benefícios bastante discrepantes entre diferentes categorias de servidores ou entre essas categorias e os valores médios dos benefícios pagos pelo Regime Geral. Estes valores médios ocultam o fato de que há pessoas percebendo valores de benefícios extremamente elevados, que constituem uma afronta ética e moral em um país com a heterogeneidade social brasileira, no qual para milhões de brasileiros falta até mesmo o alimento básico à mesa diária. Estes benefícios extremamente elevados têm sua origem no fato de que o teto remuneratório geral dos Três Poderes, previsto em texto constitucional, até hoje não foi implementado.

Tabela nº 1
Valor Médio dos Benefícios Previdenciários
no Serviço Público Federal e no RGPS
(média de dezembro/01 a novembro/02)
R\$ correntes
Valores (R\$)

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	
Executivos (civis) ¹	2.272,00
Ministério Público da União	12.571,00
Banco Central do Brasil	7.001,00
Militares	4.265,00
Legislativo	7.900,00
Judiciário	8.027,00
RPGS	
Aposentadorias por Tempo de contribuição	744,04
Aposentadorias por Idade	243,10
TOTAL DOS BENEFÍCIOS²	374,89

Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social ; Boletim Estatístico de Pessoal-dez-02/SRH/MPOG; STN/MF
 Elaboração: SPS/MPS.

¹ Exclui Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista; Inclui Administração Direta, autarquias, Fundações, Ministério Público da União e Banco Central do Brasil.

² Inclui benefícios previdenciários e exclui benefício assistenciais.

11. Ademais, a atual regra se constitui em um estímulo a aposentadorias precoces pelo fato de o servidor, ao se aposentar, auferir um incremento em sua renda líquida, pois deixa de contribuir para a Previdência, sendo o benefício equivalente à última remuneração sem desconto da contribuição previdenciária. Trata-se de uma situação ímpar, sem paralelo no resto do mundo e qualquer conexão com princípios previdenciários e de política social: pagar-se mais para os aposentados em relação àqueles que ainda permanecem em atividade.
12. Ao comparar a regra de determinação do benefício de aposentadoria da Previdência Social no serviço público brasileiro, verifica-se que esta constitui um caso único no mundo inteiro. Na maioria dos países, o valor do benefício é inferior à remuneração dos servidores ativos. Nações como a França e a Alemanha oferecem a seus servidores um benefício equivalente, em regra, a 75% do valor da última remuneração, isto após 37,5 e 40 anos, respectivamente, de contribuição.

13. Além disso, acrescenta-se que, no Brasil, a aposentadoria não significa, necessariamente, o afastamento da atividade. Conforme dados do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, relativos a dezembro de 2002, 6,9% dos cargos comissionados no Poder Executivo Federal são preenchidos por servidores aposentados, sendo quase certa a ocorrência do retorno para a iniciativa privada e, até mesmo, para o mercado informal, utilizando-se, freqüentemente, os conhecimentos especializados obtidos durante os anos de atividade no serviço público.
14. Importante ressaltar, Senhor Presidente, que tal distorção é agravada pelo fato de se exigirem, para a aposentadoria dos servidores, apenas cinco anos no cargo efetivo e dez anos no serviço público. Isso permite que se contem períodos elásticos de contribuição para o Regime Geral para o qual a contribuição se dá, atualmente, apenas até o limite máximo do salário-de-contribuição, fixado em R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinqüenta e seis centavos).
15. Vale lembrar que o tempo médio de serviço dos servidores civis, anterior à entrada no regime próprio da União, é de 11,7 anos, ou seja, em média, o servidor trabalhou 11,7 anos antes de ingressar na União. Este tempo pode ter sido exercido tanto no Regime Geral como em algum outro regime próprio, efetuando-se contribuição sobre vencimentos bastante inferiores aos de referência para a aposentadoria, conforme a regra atualmente vigente.
16. Mesmo que o servidor permaneça durante toda a sua vida ativa no serviço público, a regra vigente possibilita que, em havendo mudança de cargo, para garantir o vencimento do novo cargo e colher um expressivo subsídio às expensas dos cofres públicos, a aposentadoria exigirá apenas 5 anos no novo cargo. Ou seja, aposentar-se-á com a nova remuneração, mesmo tendo permanecido por 30 anos em cargos de menor remuneração, para os quais verteu a maior parte de suas contribuições.
17. Na verdade, esse ponto crítico remonta em grande parte à data da promulgação da Constituição Federal, pois antes da instituição do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União – RJU, bem como os dos Estados e Municípios, os servidores, que já estavam na condição de estatutários, contribuía somente para as pensões a serem pagas aos seus cônjuges e dependentes (e não para as suas aposentadorias). Os que ainda eram celetistas contribuía normalmente, mas o faziam como qualquer outro trabalhador da iniciativa privada, para o Regime Geral de Previdência Social, observado um valor máximo de cobertura e de contribuição.
18. A regra atual dos servidores compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, inexistindo relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, haja vista ser possível ao servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir com pouco tempo e obter pelo resto da vida um benefício integral em relação à sua remuneração, em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes.
19. Distorções similares se verificam, também, em relação à pensão por morte. A legislação vigente não condiciona a concessão desse benefício a um estado de dependência econômica ou de necessidade, permitindo, inclusive, que haja acumulação com rendas

auféridas pelo trabalho e, até mesmo, com outras aposentadorias.

20. É importante destacar que a morte provoca a privação da renda com que subsistiam as pessoas que conviviam e eram mantidas a cargo e por conta do servidor falecido. A motivação para o benefício surge, pois, da necessidade de se dar cobertura às pessoas que dependiam economicamente do segurado. Dois elementos concorrem, portanto, para a existência do benefício: o óbito e a dependência econômica, conforme a boa doutrina previdenciária.
21. No Brasil, em posição distante dessa doutrina e das normas adotadas pela maioria dos países desenvolvidos, a pensão possui caráter vitalício, independe da situação econômica do beneficiário, não está condicionada a qualquer limite de idade, pode ser acumulada com outros benefícios previdenciários e também é integral, isto é, corresponde a 100% da remuneração do servidor ou do provento que o aposentado percebia. Em especial, o último aspecto abriga um equívoco conceitual, pois se, pelos parâmetros previdenciários usualmente aceitos, o fulcro é a proteção da renda dos dependentes, a reposição integral da última remuneração bruta do servidor falecido gera um nível de reposição per capita na família do falecido muito superior ao nível de renda de que desfrutava a família antes do fato gerador da pensão. Além disso, a sociedade questiona cada vez mais o ônus que representam pensões de longa duração para cônjuges muito jovens, que possuem capacidade de retornar ao mercado de trabalho ou, caso possuam outra fonte de renda própria no momento do falecimento do segurado, possam ajustar-se gradativamente à nova circunstância familiar.
22. Inequívoco, pois, que tais regras colaboram para o grave desequilíbrio financeiro e atuarial existente entre as receitas e as despesas previdenciárias no serviço público nas três esferas de governo. A tabela 2 apresenta dados sobre arrecadação e prestações do regime de previdência dos servidores públicos para os anos de 2001 e 2002 da União, estados e municípios, bem como a estimativa para o ano de 2003, evidenciando uma necessidade de financiamento total da ordem de 39,1 bilhões de reais (3,0% do PIB) em 2002, levando-se em conta a contribuição dos entes públicos. Tais fatos evidenciam a dimensão econômica dos regimes próprios de previdência.

Tabela 2
Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do Regime dos Servidores Públicos
(em R\$ bilhões e como Proporção do PIB) - 2001 a 2003
Com contribuição patronal de 2:1
Em R\$ bilhões correntes

	2001		2002		2003*	
	% PIB		% PIB		% PIB	
1- PREVIDÊNCIA DOS SERVID. PÚBLICOS	(37,0)	(3,1)	(39,1)	(3,0)	(41,0)	(2,6)
Contribuições	19,4	1,6	21,9	1,7	23,0	1,4
Despesa c/ hativos e Pensionistas	56,4	4,7	61,0	4,7	64,0	4,0
União	(21,1)	(1,8)	(22,1)	(1,7)	(23,0)	(1,4)
Contribuições	7,0	0,6	9,6	0,7	10,7	0,7
Despesa c/ hativos e Pensionistas	28,1	2,3	31,7	2,4	33,6	2,1
Estados	(13,7)	(1,1)	(14,5)	(1,1)	(15,4)	(1,0)
Contribuições	11,0	0,9	11,0	0,8	11,0	0,7
Despesa c/ hativos e Pensionistas	24,6	2,1	25,5	2,0	26,4	1,7
Municípios	(2,3)	(0,2)	(2,4)	(0,2)	(2,5)	(0,2)
Contribuições	1,4	0,1	1,4	0,1	1,4	0,1
Despesa c/ hativos e Pensionistas	3,7	0,3	3,8	0,3	3,9	0,2

Fontes: MPS, MF/SRF, MF/STN, Boletim Estatístico de Pessoal-dez-02/SRH/MPOG; PLOA 2003 e MF/MPOG/Programação Orçamentária 2003

Elaboração: SPS/MPS.

* Estimativa.

Obs.: PIB 2001 – SCN/IBGE; PIB 2002 – PLOA 2003; PIB 2003 – Reprogramação Orçamentária 2003.

23. Do ponto de vista da utilização dos recursos da União e dos estados com os regimes próprios, verifica-se forte comprometimento da receita corrente líquida destes entes federativos com despesas de pessoal inativo e pensionistas, da ordem de 15,1% e 23,4% para União e estados, respectivamente, conforme demonstra a tabela 3 a seguir.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS NA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DA UNIÃO E ESTADOS

ENTES	PARTICIPAÇÃO NA RCL
União	15,1%
Estados	23,4%

Elaboração: SPS/MPS

24. A situação dos regimes próprios de previdência também pode ser analisada por uma perspectiva de longo prazo: é o que se pode observar na tabela 4 a seguir, onde são apresentadas as situações dos regimes próprios de previdência da União e das diversas unidades federativas no que concerne ao patrimônio líquido e déficit atuarial, alcançando este último, em termos agregados, os valores de 416,3 e 256,9 bilhões para União e o conjunto dos estados, respectivamente.

TABELA 4
PASSIVO ATUARIAL DA UNIÃO E DOS ESTADOS
(R\$ MILHÕES – 2001)

Estado	Ativos	Inativos	Patrimônio Líquido	Déficit Atuarial
São Paulo	19.327	28.189	NI	47.516
Rio de Janeiro	21.666	25.865	7.824	39.706
Minas Gerais	11.344	16.545	2.209	25.679
Rio Grande do Sul	8.743	12.753	1.703	19.793
Bahia	6.446	9.401	1.255	14.591
Paraná	720	13.848	918	13.596
Santa Catarina	3.596	9.035		12.631
Pernambuco	4.565	6.659	NI	11.225
Outros Estados	32.652	43.607	4.018	72.241
TOTAL ESTADOS	109.059	165.902	17.927	256.978
Civis	46.104	132.050	-	178.154
Militares	61.634	176.531		238.165
TOTAL UNIAO	107.738	308.581		416.319
TOTAL UNIAO ESTADOS	216.797	474.483	17.927	673.297

Fonte: Avaliações atuariais, DRAAs e projeções atuariais enviados à CGAET/MPS.

Elaboração: SPS/MPS

25. Tal situação compromete o espaço fiscal para o financiamento de um amplo conjunto de políticas públicas tendentes a orientar o País no sentido de um ambiente que permita construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem-estar de todos.
26. Não se pode perder de vista que uma política pública de proteção, como é a Previdência Social, deve oferecer mecanismos explícitos e implícitos de redistribuição de renda, em que aqueles que contem com menor capacidade contributiva, sejam beneficiados com as contribuições dos detentores de maior capacidade financeira ou de aportes do Tesouro Nacional.
27. Diante das regras vigentes, percebe-se uma situação de regressividade, segundo as quais os servidores públicos, que notoriamente possuem uma renda média superior à dos trabalhadores da iniciativa privada, acabam sendo contemplados com a concessão de benefícios sem a necessária contrapartida contributiva, uma autêntica distribuição de renda às avessas, em que os mais pobres colaboram para sustentar os benefícios dos mais ricos.
28. Conforme, ainda, a tabela 2, a necessidade de financiamento, em 2002, dos regimes

de previdência dos servidores públicos nas três esferas de governo situou-se na faixa de 39,1 bilhões de reais, beneficiando pouco mais de 2,5 milhões de servidores públicos. No mesmo ano, toda a dotação destinada ao Ministério da Saúde foi de 28,5 bilhões de reais; a dotação do Ministério do Trabalho e Emprego no Orçamento de 2002 foi de 14,1 bilhões de reais; bem como a do Ministério da Educação no orçamento de 2002 foi de 17,4 bilhões de reais. Isso nos remete a uma outra questão, que é a oportunidade do gasto público.

29. À medida que se destinam cada vez mais recursos para o sistema de previdência dos servidores públicos, dada a premente carência de recursos públicos em áreas vitais para o país, seguramente outras áreas, não menos importantes, ficam a descoberto. Daí a necessidade de se adequar as atuais regras de acesso a benefícios dos servidores, de forma a se alcançar uma situação de maior justiça social. Trata-se, mais do que de uma questão de sustentabilidade econômica de longo prazo, principalmente de garantir também que os recursos públicos possam ser apropriados por políticas voltadas aos mais diversos segmentos da sociedade e que eles não apenas sejam absorvidos pelo financiamento do desequilíbrio gerado por regras atuarialmente inviáveis e inequitativas.
30. Outra aspecto que cumpre ressaltar diz respeito à acelerada alteração do perfil demográfico brasileiro decorrente, basicamente, do aumento do número de pessoas idosas em razão da diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de sobrevida da população, conforme podemos observar nos tabelas nº 5, e gráficos nºs 1 e 2.

Tabela nº 5 – Brasil: População Total por Faixa Etária (1991-2000)

	1991	2000	Va. % 00/91
TOTAL	146.825.475	169.799.170	15,6%
0 a 14 anos	50.988.432	50.266.122	-1,4%
15 a 59 anos	85.114.338	104.997.019	23,4%
60 anos ou mais	10.722.705	14.536.029	35,6%
% 60 anos ou mais / TOTAL	7,30%	8,60%	-

Gráfico nº 1

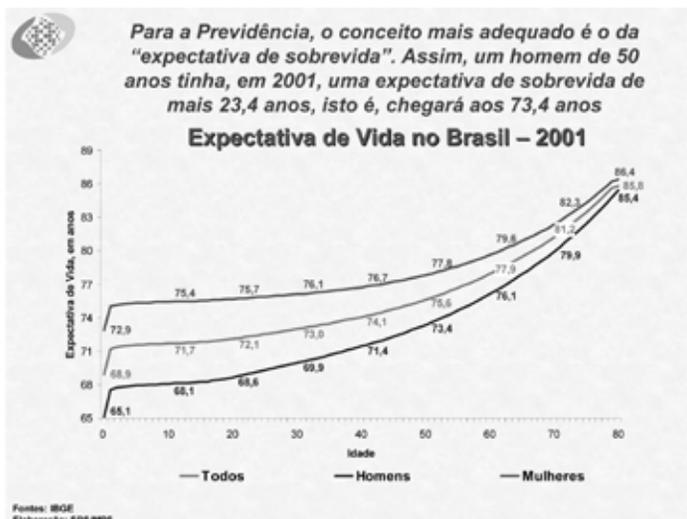


Gráfico nº 2



31. É evidente que o envelhecimento da população, que decorre especialmente do aumento da expectativa de sobrevivência, afeta os regimes de previdência dos servidores públicos à medida que esse segmento de trabalhadores também experimenta a mesma e natural transformação.

32. Em uma situação em que os brasileiros estão vivendo cada vez mais, não se justifica conceder aposentadorias com idades precoces, tal como é permitido pelo ordenamento constitucional vigente, 48 anos de idade para mulheres e 53 para homens, na hipótese de terem ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.
33. Registre-se que, com a idade de 48 anos, a mulher tem uma expectativa de sobrevivência de 29,5 anos, ou seja, praticamente o mesmo tempo de contribuição exigido para a aposentadoria. É uma situação que não encontra fundamento técnico e nenhuma correlação na experiência internacional, além de não guardar referência com a realidade fática dos trabalhadores de baixa renda da iniciativa privada.
34. Para os segmentos de baixa renda, com maiores dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, é muito difícil o acesso a um benefício com idade precoce. Esses trabalhadores oscilam entre o mercado formal e a informalidade, geralmente tendo acesso somente à aposentadoria por idade pelo Regime Geral de Previdência Social, hoje aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher.
35. Permitir que alguns servidores públicos, com renda média superior à média dos trabalhadores da iniciativa privada e com melhor inserção no mercado de trabalho, aposentem-se com idades tão precoces é agravar a desigualdade, subsidiando os trabalhadores de maior renda que normalmente se aposentarão mais cedo.
36. Outro aspecto que merece referência diz respeito ao número de ingressos no serviço público que tem sido bastante inferior ao de aposentadorias devido ao processo de reestruturação administrativa implementado pelo governo anterior. Em razão de o sistema funcionar em regime financeiro de repartição, onde os ativos financiam os inativos, a diminuição no fluxo de entrada no serviço público e aumento do fluxo de saída para a aposentadoria, necessariamente, significa o agravamento do desequilíbrio do sistema pois teremos menos ativos trabalhando para sustentar um número cada vez maior de inativos, conforme observamos no Gráfico nº 3.

Gráfico nº 3



37. Em 1991, havia dois trabalhadores em atividade para financiar cada trabalhador inativo e pensionista. Nos últimos oito anos, enquanto o número de ativos reduziu-se em 9,5%, a quantidade de aposentados e pensionistas aumentou 67,3%. Em 1998, a relação entre contribuintes e beneficiários já era de praticamente um trabalhador ativo para cada inativo e pensionista. Na União, em 2002, o número de inativos chegou a 942,7 mil servidores, enquanto o número de ativos chegou a 851,4 mil.
38. Contribuem também para explicar esse problema a precocidade das aposentadorias e as idades elevadas de entrada no serviço público. Nos últimos quatro anos, a idade média de ingresso por concurso público no serviço público federal foi de 33 anos. Por outro lado, as aposentadorias têm ocorrido em idades precoces inferiores a 55 anos, em plena capacidade laboral, o que denota a exiguidade do período contributivo. A tabela nº 6 apresenta os patamares de ingresso no setor público.

Tabela nº 6 – Idade Média de Ingresso no Serviço Público Federal (1995-2002)

Anos	Idade
1995	31
1996	33
1997	34
1998	33
1999	33
2000	35
2001	33
2002 *	34

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal-dez-2002/MPOG

Elaboração: SPS/MPS

*** Posição em nov/2002**

39. Todos esses dados demonstram a necessidade de medidas que visem aperfeiçoar o regime de previdência dos servidores públicos, tendo como vetor o Princípio da Isonomia, procurando aproximar as regras desses regimes com as regras do Regime Geral, conforme anotado anteriormente. Essas alterações devem ter como escopo dar efetividade ao comando estabelecido pela Constituição – qual seja: que o regime seja contributivo e atuarialmente equilibrado – colaborando para uma maior equidade social entre os regimes, bem como a redução do desequilíbrio atuarial e, conseqüentemente, da necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos.
40. Diante do exposto acima, estamos encaminhando a Vossa Excelência uma Proposta de Emenda Constitucional com diversas alterações do texto da Lei Maior, a serem explanados em seguida.
41. Uma primeira alteração trata de modificar a forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores. Atualmente, como antes referido, os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, são calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que ocorrer a aposentadoria, correspondendo invariavelmente, à totalidade da remuneração.
42. Conforme demonstrado, o valor dos proventos não guarda relação com a contribuição efetuada pelo servidor ao longo de sua carreira, além de permitir que os valores recolhidos para o Regime Geral de Previdência Social, limitados ao respectivo teto, sejam considerados para efeito de cálculo do tempo de contribuição.
43. Seguindo a diretriz determinada pelo caput do artigo 40 da Constituição Federal em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial, propõe-se que a nova fórmula de cálculo dos benefícios, contida no novo texto destinado ao art. 40, § 3º, seja orientada pelo cômputo das contribuições que o servidor verteu para os regimes de previdência social a que esteve vinculado durante a sua vida laboral, inclusive para o Regime Geral de Previdência Social, garantindo, assim, que o valor do benefício reflita o caráter contributivo do sistema, estabelecendo, de maneira consistente, os fundamentos do seguro social.

44. Tais disposições serão regulamentadas na forma da lei, remetendo ao legislador infraconstitucional a tarefa de garantir que a nova metodologia para cálculo dos proventos tenha equidade e eficiência, isto é, seja justa e operacionalmente viável. Desta forma o cálculo das aposentadorias nos regimes do funcionalismo passa a guardar mais proximidade conceitual com a forma de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, onde é apurada uma média dos salários-de-contribuição, que tende a incluir, futuramente, um período de contribuição equivalente aos 80% melhores meses de contribuição de toda a vida laboral do segurado do INSS.
45. Vale ressaltar que a regra atual no regime do funcionalismo compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, haja vista, conforme já assinalado, a inexistência de relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, uma vez ser possível o servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir com pouco tempo e obter o benefício pelo resto de sua vida em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes.
46. Também submetemos a Vossa Excelência a alteração do § 7º do art. 40, que atualmente estabelece um valor de benefício para pensão por morte de maneira integral ou proporcional, dependendo da circunstância em que o óbito vier a ocorrer.
47. Para esse benefício, propõe-se que a prestação passe a estipular um benefício que observe o limite de até 70% (setenta por cento) do valor a que o servidor teria direito em relação à sua aposentadoria.
48. Nessa questão, procura-se atender conceitualmente aos questionamentos apresentados mais acima na concessão desse benefício. Porém, entende-se que os critérios de determinação do valor exato da pensão em cada caso devem ser normatizados em sede infraconstitucional, visando atender às inúmeras situações surgidas bem como reagir a eventuais alterações do ambiente econômico.
49. Uma fundamental alteração é a imposição de um limite para o valor máximo dos benefícios pagos aos servidores públicos, que se propõe seja o mesmo teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social pelo art. 201 da Constituição Federal.
50. Tal medida será aplicável a todos os servidores que vierem a ingressar no serviço público a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, uma vez que a presente proposta garante aos atuais servidores o recebimento dos proventos sem observância do referido limite.
51. A delimitação contida na redação proposta para o § 2º do art. 40 vem condicionada a que os entes federados instituem regime de previdência complementar para seus servidores, bastando, para isso, a elaboração de lei ordinária que se oriente pelos princípios insculpidos no art. 202 da Constituição, a saber, previdência privada, de caráter complementar, organizada de forma autônoma em relação ao Regime Geral, facultativa e baseada na constituição de reservas garantidoras dos benefícios contratados.
52. O Texto Constitucional vigente determina a aprovação de uma lei complementar que serviria de marco para a futura previdência complementar dos servidores públicos. Todavia, após a elaboração e a publicação das Leis Complementares nº 108 e 109, em

29 de maio de 2001, esta exigência tornou-se meramente autorizativa, haja vista todos os princípios e normas necessários para a implementação de um sistema de previdência complementar já estarem positivados, motivo pelo qual a exigência contida na redação atual dos §§ 15 e 16 do art. 40 da Constituição, bem como o art. 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, resulta desnecessária.

53. Tal medida visa, inspirada nos Princípios da Igualdade e da Solidariedade, homogeneizar os regimes de previdência social existentes no País, em razão de os trabalhadores da iniciativa privada estarem vinculados, obrigatoriamente, ao Regime Geral de Previdência Social gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, cujos benefícios são limitados atualmente a um teto de R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinqüenta e seis centavos) e, a partir deste valor, os que quiserem garantir uma renda maior para sua aposentadoria contribuem, facultativamente, para a previdência complementar. Cabe apontar que a presente Emenda Constitucional submete a Vossa Excelência a proposta de elevação do teto de benefícios e contribuição do Regime Geral de Previdência Social, o qual serve de referência para a instituição do teto nos regimes próprios do funcionalismo, para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) a partir do momento de promulgação desta Emenda.
54. Os futuros servidores públicos estarão, assim, submetidos a princípios similares aos trabalhadores da iniciativa privada, com o que se cumpre o Programa de Governo de Vossa Excelência, submetido ao sufrágio das urnas em outubro de 2002. Proporciona-se mais racionalidade e equidade ao sistema previdenciário vigente no país, à medida que se desenha uma estrutura igualitária que abrange todos os trabalhadores e, ao mesmo tempo, fortalece um modelo de previdência que tem como corolários, em primeiro lugar a proteção social com base no princípio da solidariedade, bem como a adesão voluntária à previdência complementar, que, ademais, participa da formação de poupança de longo prazo capaz de gerar riquezas e postos de trabalho.
55. Para os atuais servidores, o limite estabelecido para o Regime Geral somente poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção pelo regime de previdência complementar.
56. Impõe-se, outrossim, alterar a forma de reajustamento periódico do valor dos benefícios, insculpida no § 8º do art. 40, para os benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da promulgação desta Emenda Constitucional. Tal fato deve-se a que, ao calcular-se o benefício a partir dos critérios do novo texto proposto para o § 2º do mesmo art. 40, não mais haverá correlação do benefício com valores de referência da respectiva carreira à qual o servidor pertencia.
57. Diante deste fato, submetemos a Vossa Excelência que o critério de reajuste periódico das aposentadorias e pensões submetidas à nova regra passe a ser o mesmo do Regime Geral de Previdência Social, inscrito no art. 201, qual seja: uma vez concedidos, o valor real dos benefícios é preservado, com o que se protegem o nível de renda e o padrão de vida do servidor inativo e do seu pensionista.
58. Sugere-se, ainda, a supressão da regra de transição prevista no § 1º do art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que prevê a aposentadoria proporcional para os servidores que, à época de sua promulgação, já haviam ingressado no serviço público.

A aposentadoria proporcional, mesmo com a exigência de idade, não se coaduna com a boa doutrina e tampouco encontra sucedâneo no direito comparado.

59. Ademais, os limites de idade fixados para esse benefício – 48 e 53 anos de idade para homens e mulheres respectivamente – são extremamente baixos diante da realidade demográfica brasileira, como antes apontado. Aos 48 anos e 53 anos, mulheres e homens têm uma expectativa de sobrevida de, respectivamente, de 29,5 anos e 21,1 anos.
60. Observa-se, portanto, tempo de percepção extremamente longo para recebimento do benefício quando comparado com o tempo de contribuição exigido para a aposentadoria proporcional (25 anos de contribuição para a mulher e 30 anos para o homem, mesmo com o tempo adicional exigido, comumente chamado de pedágio), o que não é de forma alguma compensado pelo fato de o benefício não ser integral nesta modalidade de aposentadoria precoce.
61. Vale relembrar que os trabalhadores vinculados ao Regime Geral, com remuneração mais baixa e menor inserção no mercado de trabalho, na prática, acabam fazendo jus somente à aposentadoria por idade, para a qual se exige idade de 60 anos para mulheres e 65 para homens. Além disso, nesse mesmo Regime Geral, aqueles que procuram aposentar-se prematuramente são alcançados por regra de cálculo de benefícios que lhes aplica o “fator previdenciário”.
62. Relativamente à regra de transição para a aposentadoria integral dos servidores que já haviam ingressado no serviço público quando da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a proposição é tão-somente em relação ao valor do benefício, que se sugere seja reduzido em 5 (cinco) por cento para cada ano antecipado em relação aos limites de 55 e 60 anos para mulheres e homens, respectivamente. Não se justifica manter-se constante a taxa de reposição dos rendimentos para servidores que se aposentem em idades inferiores à regra de referência, considerando uma expectativa de sobrevida que resulta em amplo desequilíbrio com os montantes que foram contribuídos em relação ao tempo de recebimento do benefício de aposentadoria. Caso não se criasse uma regra de transição como a proposta, incorrer-se-ia na manutenção dos atuais incentivos equivocados à antecipação da aposentadoria do servidor, ao arrepio de qualquer princípio previdenciário.
63. É sugerida, ainda, para o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária (55 e 60 anos de idade e 30 e 35 anos de tempo de contribuição, respectivamente para mulheres e homens) e opte por permanecer em atividade, a instituição de um abono de permanência em serviço, equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até aposentar-se voluntariamente ou completar as exigências para a aposentadoria compulsória. Faculta-se, assim, ao servidor continuar a exercer a mesma atividade, outorgando-se-lhe um plus salarial, como forma de incentivá-lo a permanecer no cargo. É dupla a vantagem: para o servidor, em face do ganho salarial; para a administração pública, por não necessitar de contratar um novo servidor e por poder postergar as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos.
64. Outra proposta diz respeito à inclusão, no Texto Constitucional, da contribuição

previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, quer para os que já se encontram nessa situação, quer para aqueles que cumprirão os requisitos após a promulgação da presente Emenda Constitucional.

65. Não obstante ser esta questão historicamente polêmica, todavia é irrefutável sua necessidade, sendo certo que não seria possível pretender realizar uma verdadeira reforma no sistema previdenciário brasileiro sem abranger esse tópico, corrigindo-se políticas inadequadas adotadas no passado.
66. Inúmeras são as razões que determinam a adoção de tal medida, cabendo destacar o fato de a Previdência Social ter, essencialmente, um caráter solidário, exigindo, em razão desta especificidade, que todos aqueles que fazem parte do sistema sejam chamados a contribuir para a cobertura do vultoso desequilíbrio financeiro hoje existente, principalmente pelo fato de muitos dos atuais inativos não terem contribuído para o recebimento dos seus benefícios ou terem contribuído, durante muito tempo, com alíquotas módicas, incidentes sobre o vencimento e não sobre a totalidade da remuneração, e apenas para as pensões, e, em muitos casos, também para o custeio da assistência médica (que é um benefício da seguridade social e não previdenciário).
67. Apenas na história recente a contribuição previdenciária passou a ter alíquotas mais próximas de uma relação contributiva mais adequada e incidir sobre a totalidade da remuneração, além de ser destinada apenas para custear os benefícios considerados previdenciários.
68. A grande maioria dos atuais servidores aposentados contribuiu, em regra, por pouco tempo, com alíquotas módicas, sobre parte da remuneração e sobre uma remuneração que foi variável durante suas vidas no serviço público. Isso porque há significativa diferença entre a remuneração na admissão e aquela em que se dá a aposentadoria em razão dos planos de cargos e salários das diversas carreiras de servidores públicos.
69. Também merece destaque o fato de o Brasil ser um dos poucos países no mundo em que o aposentado recebe proventos superiores à remuneração dos servidores ativos, constituindo, este modelo, em um autêntico incentivo para aposentadorias precoces, conforme já mencionamos anteriormente.
70. Essas são as razões que fundamentam a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos dos atuais aposentados e pensionistas ou ainda daqueles que vierem a se aposentar. Além de corrigir distorções históricas, as tentativas de saneamento do elevado e crescente desequilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência serão reforçadas com a contribuição dos inativos, proporcionando a igualdade, não só em relação aos direitos dos atuais servidores, mas também em relação às obrigações.
71. Todavia, considerando a importância da medida em questão, apresenta-se à apreciação de Vossa Excelência, em razão dos interesses sociais que exsurgem da questão, que seja oferecida imunidade para os servidores e pensionistas que, à data de promulgação desta Emenda, percebam proventos até o limite de isenção do Imposto de Renda, previsto no artigo 153, III, da Constituição Federal. Incluem-se neste grupo de imunidade também aqueles servidores que, à data de promulgação da Emenda, já possuam constituído o direito adquirido de acesso à aposentadoria

e pensão conforme as normas ora vigentes. Já para os servidores que venham a aposentar-se e as pensões que venham a gerar-se após a promulgação da Emenda, o limite de imunidade será estendido até o teto de contribuição e benefícios do Regime Geral de Previdência Social, na medida em que estes servidores passam a ter seu benefício calculado de forma mais condizente com princípios previdenciários em função da alteração do § 3º do art. 40, já mencionada acima.

72. Tal proposta atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, bem como se alinha aos objetivos da República, conforme já manifestado anteriormente, em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, permitindo que aqueles que ganham benefícios inferiores a estes limites tenham sua renda protegida e sua capacidade de consumo preservada da incidência desta contribuição.
73. Ressalte-se que a persecução do equilíbrio financeiro e atuarial não pode se restringir ao âmbito da União. Considerando a necessidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atingirem este objetivo, também se propõe, por meio de modificação de texto do art. 149, parágrafo primeiro, que os demais entes federados, que tenham regime previdenciário em acordo com o art. 40, instituem contribuição previdenciária dos servidores titulares de cargos efetivos destes entes públicos não inferior à contribuição dos servidores federais. Com isto supera-se definitivamente a relutância de alguns entes em estabelecerem uma alíquota contributiva mínima condizente com um regime contributivo, tal como requerido pelo caput do art. 40 da Constituição Federal.
74. Também adere à presente proposta a previsão de que exista apenas um regime próprio de Previdência social para cada ente público, bem como apenas uma unidade gestora do respectivo regime. Tal medida se deve à existência de intensa sobreposição de funções na operacionalização dos regimes próprios por diversas entidades e órgãos da Administração Pública, inclusive entre os poderes estabelecidos.
75. Tal fragmentação resulta em alto custo para o sistema, haja vista um sem número de servidores executarem atividades que, se racionalizadas e devidamente ajustadas em um órgão gestor apenas, permitiria a diminuição dos custos administrativos à medida que a operacionalização reduziria a quantidade de servidores envolvidos, diminuindo as despesas pela adoção de procedimentos em escala auxiliados por sistemas informatizados, possibilitando que diversas áreas carentes de servidores sejam atendidas pela redistribuição dos cargos.
76. Além da sobreposição de funções, destacamos que a atual descentralização administrativa dificulta a necessária transparência no que diz respeito ao acesso às informações do sistema previdenciário. Entendemos que o equilíbrio atuarial somente pode ser alcançado à medida que as projeções atuariais sejam bem realizadas, exigindo-se, para isto, um cadastro de informações, tanto dos servidores, quanto de seus dependentes, confiável e preciso.
77. A fragmentação dos órgãos envolvidos na administração previdenciária, especialmente entre os poderes, impede que estes requisitos sejam atendidos, determinando, muitas vezes, que vários dados sejam estimados com graus variáveis de consistência,

impedindo que as políticas previdenciárias e de recursos humanos sejam planejadas de maneira adequada.

78. Não se trata, porém, de reduzir ou interferir na autonomia de cada um dos poderes, no que tange à concessão dos benefícios previdenciários dos agentes públicos a eles vinculados. Trata-se apenas de, excetuada a devida concessão para respeitar a autonomia dos Poderes, centralizar os procedimentos com vistas a racionalizar os custos envolvidos na manutenção destes benefícios, bem como ter acesso amplo às informações necessárias ao bom planejamento previdenciário e garantir mais qualidade aos cadastros que servem de base para as avaliações atuariais.
79. Medida relevante que também propomos a Vossa Excelência refere-se ao aumento do limite máximo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal. Sugere-se que os atuais R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta e seis centavos) sejam elevados para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).
80. A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, em seu art. 14, definiu, como limite máximo para o valor dos benefícios do RGPS, o valor de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), que equivalia, à época em que foi proposta, a dez salários mínimos, porém sem vinculação ao valor do salário mínimo, em razão do disposto no inciso IV do art. 7º da própria Constituição, que veda essa vinculação para qualquer fim.
81. Consideramos oportuno e razoável estabelecer esse novo teto, que, igualmente, deverá manter o seu valor real. A renda daqueles com direito a benefícios situados em torno do limite máximo está cada vez mais próxima da devida aos beneficiários com menores rendimentos. Isso ocorre porque o teto dos benefícios tem sido reajustado por índices menores que os aplicados ao valor do piso, ou seja, do salário mínimo.
82. Não que os benefícios de valor superior ao salário mínimo tenham tido reajuste em nível inferior ao da inflação, com perda do seu valor aquisitivo. Na história recente da previdência brasileira ocorreu que os benefícios com valores correspondentes ao piso receberam reajustes acima da inflação, de forma a lhes outorgar ganhos reais, o que implica um estreitamento na diferença entre o piso e o teto dos benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social.
83. É esta uma oportunidade de se dar aos assalariados de nível médio a oportunidade de contribuir com um valor próximo ou igual ao do seu salário e, conseqüentemente, a possibilidade de um benefício futuro mais compatível com a renda atual.
84. Um teto mais elevado para o RGPS, inclusive, trará ganhos de arrecadação para o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, contribuindo, no curto e médio prazos, para a elevação das receitas da Previdência Social, enquanto os impactos nos custos serão diluídos no tempo. Dessa forma, melhoramos as expectativas fiscais e dos contribuintes e disponibilizamos mais recursos para o pagamento dos benefícios presentes. Conforme estudos elaborados pela Secretaria de Previdência Social, o incremento da arrecadação corresponderia a 147 milhões de reais ao mês.
85. Ressaltamos que não se propõe a vinculação do teto ao salário mínimo, tendo em vista que a Constituição Federal, por princípio, veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim (inciso IV do art. 7º), e não convém romper o vínculo, para não

reabrir, em sede constitucional, a indexação da economia. Tal disposição implicaria em dificuldades para a recuperação do mínimo legal, trazendo prejuízo tanto aos trabalhadores como aos beneficiários da Previdência Social que estão nessa faixa de renda – que são a imensa maioria.

86. Outra importante medida que ainda se oferece e que atinge indiretamente o sistema previdenciário, diz respeito à fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição. Segundo esse dispositivo, a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
87. A implementação dessa medida vem sistematicamente esbarrando em dificuldades políticas, haja vista o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal depender de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal, conforme dispõe o inciso XV do art. 48 da Constituição.
88. O fato é que, passados quase cinco anos da edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que fixou esse limite, sua implementação não foi efetivada, propiciando que um número reduzido de servidores se apropriem de recursos do Estado em valores que agridem o senso comum e a moralidade. Há benefícios que superam, isoladamente ou como resultado da soma de proventos e/ou pensões e/ou remunerações, o patamar de R\$50 mil reais mensais.
89. Embora o impacto dessa medida não seja substancial do ponto-de-vista do equilíbrio financeiro das contas públicas, ela se impõe em face da necessidade de se estabelecerem regras mais equânimes entre os trabalhadores brasileiros. É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos, enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 reais mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida.
90. Nesse sentido, sem prejuízo de um novo limite que venha a ser acordado pelos Presidentes da República, Supremo Tribunal Federal, Senado e Câmara dos Deputados em razão do que dispõe o inciso XV do art. 48 da Constituição, propõe-se que este seja fixado em R\$12.720,00, que é, atualmente, o valor máximo vigente para remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, propiciando, de imediato, a fixação do limite em referência.
91. No mesmo sentido, propõe-se a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerem limite para seus servidores inferior ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, mais condizente com sua capacidade financeira.
92. Fixado o limite de remuneração determinado pelo inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, vislumbra-se a possibilidade de se aplicar o dispositivo contido no artigo

17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, determinação imposta pelo Poder Constituinte Originário, jamais aplicada pela ausência da necessária regulamentação infraconstitucional no que tange, especificamente, aos limites de remuneração na Administração Pública.

93. O mencionado dispositivo prevê que os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.
94. Pelo fato de os entes públicos e seus respectivos poderes jamais terem fixado os referidos limites, o comando imperativo do Constituinte Originário teve a sua exequibilidade postergada face à condição suspensiva jamais implementada, sem, contudo perder a máxima eficácia de uma norma constitucional.
95. Tal possibilidade foi, novamente, adiada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, pelo fato de o Legislador Constituinte Derivado ter alterado a fórmula de fixação dos limites de remuneração, estabelecendo ser o subsídio percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal o limite para as remunerações no serviço público que, conforme já mencionamos, até o momento não foi fixado.
96. Tem-se, portanto, a oportunidade ímpar de garantir a máxima efetividade do conteúdo do art. 17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, haja vista que tal comando não foi observado pela ausência dos limites requeridos. Logo, à medida que se estabelece o limite, a norma deve ser aplicada, por a condição suspensiva que impedia sua exequibilidade já estar superada com a fixação do limite previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, motivo pelo qual invocamos sua remissão como forma de não deixar dúvidas quanto à decisão para que este comando seja observado.
97. Cabe, finalmente, tranquilizar a população brasileira quanto ao fato de a reforma não alterar nenhuma regra de acesso a benefícios do Regime Geral, não afetando o direito dos trabalhadores da iniciativa privada.
98. Mesmo em relação aos servidores públicos, também devem ser estes tranquilizados no sentido de que se respeitará integralmente o direito adquirido daqueles que estejam em gozo dos benefícios previdenciários e daqueles que tenham cumprido os requisitos legais para obtê-los.
99. É bom frisar que a presente proposta, em seu aspecto geral, não se constitui em uma medida contra os servidores públicos, pois estes não foram e não são responsáveis pela situação crítica em que se encontra o sistema previdenciário. Pelo contrário, foram vítimas da ausência de planejamento estratégico e décadas de inexistência de uma política de recursos humanos capaz de assegurar as condições ideais para atenderem aos anseios da sociedade.
100. Há, pois, que se valorizar a função pública, garantindo um adequado atendimento à população. É amplamente sabido que sem um servidor público qualificado, motivado e estável – na sua perspectiva funcional e social – não se constrói um Estado contemporâneo.

101. Diante da Previdência Social, há que se buscar um tratamento equânime, em que todos os trabalhadores brasileiros, públicos e privados, sejam iguais não só nos seus deveres, mas também nos seus direitos. Só assim será possível um sistema previdenciário verdadeiramente justo, viável e sustentável no longo prazo.
102. Os atuais aposentados e pensionistas não serão afetados pelas alterações propostas, salvo em relação à contribuição dos inativos. Do mesmo modo, os servidores que tenham cumprido todos os requisitos legais para a obtenção de sua aposentadoria ou de qualquer outro benefício, terão também os seus direitos respeitados, podendo valer-se da legislação vigente.
103. A reforma ora preconizada, Excelentíssimo Senhor Presidente, é imposta pela desigualdade de tratamento do sistema previdenciário brasileiro, o que, de resto, já havia sido amplamente documentado pelo Programa de Governo em 2002, e pela existência de regras sem o devido respaldo técnico e doutrinário, o que o torna socialmente injusto e compromete sua viabilidade no longo prazo. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em um processo de ajuste às novas perspectivas demográficas, às mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social.
104. Viabilizar a Previdência Social, tornando-a mais justa, significa garantir o pagamento dos benefícios previdenciários às próximas gerações, legando a todos os brasileiros uma lição de solidariedade. É uma tarefa histórica assegurar a sustentabilidade da política social para os atuais e futuros brasileiros, aprofundando o caráter equitativo e protetor do sistema.
105. Essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, são as razões que justificam o encaminhamento da Proposta de Emenda Constitucional que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

ANEXO À EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providência:

- a) Regra de cálculo do valor das aposentadorias não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores públicos quando em atividade ou mesmo com a sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo efetivo;
- b) Distorções na regra de acesso à pensão por morte dos servidores públicos;
- c) Aposentadorias concedidas precocemente;
- d) Inexistência de limite para o valor dos benefícios dos servidores públicos e de previdência complementar;
- e) Ausência de contribuição ou contribuição módica dos atuais servidores inativos e pensionistas, sendo o correspondente valor do benefício superior ao que era percebido quando em atividade;
- f) Relutância de alguns entes federados em estabelecerem uma alíquota contributiva mínima condizente com um regime contributivo para o regime de previdência de seus servidores;
- g) Possibilidade de mais de um regime próprio de previdência social para cada ente público, bem como mais de uma unidade gestora do respectivo regime;
- h) Estreitamento entre os limites mínimo e máximo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social;
- i) Ausência de implementação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição;
- j) Ausência de previsão constitucional de os Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem teto de remuneração para seus servidores inferiores ao estabelecido para os servidores da União.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

- a) Nova regra de cálculo das aposentadorias, levando em consideração as remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas aos regimes de previdência dos servidores públicos e ao Regime Geral;
- b) Novos critérios de concessão da pensão por morte, que observará o limite máximo de setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido;
- c) Extinção da regra de transição da aposentadoria proporcional para quem ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e, para esse mesmo servidor, redução de 5% no valor da aposentadoria integral na regra de transição para cada ano antecipado em relação ao limite de 55 e 60 anos;
- d) Imposição de um limite para o valor máximo dos benefícios pagos aos servidores públicos, idêntico ao teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, com a opção de previdência complementar acima desse limite;
- e) Instituição de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas;
- f) Previsão de que a alíquota dos servidores dos entes federados não seja inferior à cobrada pela União de seus servidores;
- g) Previsão de que exista apenas um regime próprio de previdência social para cada ente público, bem como apenas uma unidade gestora do respectivo regime;
- h) Aumento do limite máximo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social dos atuais R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta e seis centavos) para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais);
- i) Fixação do limite a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição em valor correspondente à maior remuneração atribuída a Ministro do Supremo Tribunal Federal, até que lei a que se refere o inciso XV do art. 48 da Constituição seja publicada;
- j) Previsão constitucional para que os Estados, Distrito Federal e Municípios possam instituir teto de remuneração para seus servidores inferiores ao estabelecido para os servidores da União.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2003
(Do Poder Executivo)

Modifica os artigos 37, 40, 42, 142 e 149 da Constituição Federal, o artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37.
.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores. (NR)

“Art. 40.
.....

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder à remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, limitados ao valor máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201. (NR)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (NR)

§ 7º Lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício de pensão por morte, que será de até setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido, observado o disposto nos §§ 2º e 3º. (NR)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (NR)

§ 14 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, por iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores, na forma da lei, observado o disposto no art. 202. (NR)

§ 15 O limite previsto para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 somente poderá ser aplicado ao valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo após a instituição do regime de previdência de que trata o § 14. (NR)

§ 16 (REVOGADO)

§ 17 Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício previsto no § 2º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (NR)

§ 18 Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201. (NR)”

Art. 42.

§1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 37, XI; do art. 40, §§ 9 e 10; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (NR)

§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas aplica-se o disposto no art. 40, § 7º. (NR)”

“Art. 142.

§ 3º

IX – aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto nos art. 37, XI e 40, § 7º; (NR)

“Art. 149.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (NR)

Art. 2º O art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º

§ 1º. O servidor de que trata este artigo que optar por antecipar sua aposentadoria na forma do caput, terá os seus proventos de inatividade reduzidos em 5% (cinco por cento) para cada ano antecipado, em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, observado o disposto no § 5º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério, observado o disposto no § 1º. (NR)

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para

aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.”

Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, bem como aos seus dependentes que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no art. 40, § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculadas de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º Até que lei discipline os critérios de concessão do benefício previsto no § 7º do art. 40 da Constituição Federal, será aplicado, para efeito de concessão, o limite de setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido, observado o disposto no § 2º e 15 do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 5º Os servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no art. 3º desta Emenda, contribuirão para o custeio do regime de que trata o artigo 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos que supere o limite de isenção do imposto previsto no art. 153, III, da Constituição Federal.

Art. 6º O limite máximo para o valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos

mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 7º Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, excetuado o disposto nos incisos IX e X do art. 142 da Constituição Federal.

Art. 8º Para os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressaram no serviço público até a data de publicação desta Emenda, os proventos de aposentadorias e pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 1º O cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, considerará as remunerações do servidor que serviram de base para as contribuições efetuadas aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 201 da Constituição Federal, na forma da lei.

§ 2º Ao servidor de que trata o caput, somente poderá ser aplicado o limite estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição, mediante sua prévia e expressa opção, desde que instituído o regime de previdência de que trata o § 14 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 3º Até que lei discipline os critérios de concessão do benefício previsto no § 7º do art. 40 da Constituição Federal, será aplicado, para efeito de concessão, o limite de setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido.

§ 4º Aos servidores e pensionistas de que trata o caput aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Art. 9º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 10 Até que seja publicada a lei a que se refere o inciso XV do art. 48 da Constituição

Federal, o subsídio dos Ministros do STF é fixado em R\$ 12.720,00, aplicando-se nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores.

Art. 11 Aplica-se o disposto no art. 17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 12 Revogam-se o § 16 do art. 40 da Constituição Federal e o artigo 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Art. 13 Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

NOTA/AGU/CONSULTORIA JURÍDICA/MPS
ASSUNTO: Proposta de Emenda Constitucional de Reforma da Previdência

Trata-se de proposta de Emenda Constitucional submetida a análise desta Consultoria Jurídica, com o objetivo de reformar o sistema previdenciário brasileiro.

2. Dentre as inovações da proposta, destacam-se: a instituição de contribuição dos servidores inativos e pensionistas; a redução da pensão por morte para 70% (setenta por cento) do valor da remuneração do servidor; e a fixação de limite de teto para aposentadorias.

3. A análise do texto em tela não revela vício de inconstitucionalidade, formal ou material, que possa obstaculizar o encaminhamento do presente projeto.

4. Nestes termos, esta Consultoria Jurídica entende que a presente proposta de Emenda Constitucional encontra-se apta a deliberação do Congresso Nacional.

Brasília, 29 de abril de 2003.

JEFFERSON CARÚS GUEDES
Consultor Jurídico

3.2 - A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA⁹⁴

No último dia 30 de abril de 2003, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n.º 40/2003, que modifica o Sistema de Previdência no Brasil. A PEC 40/2003 busca a solução estrutural dos problemas enfrentados no regime previdenciário atual. Tal ação reformadora é condição essencial não só para a garantia de proteção social hoje, mas também no futuro.

A modernização da Previdência é uma das principais propostas programáticas apresentadas pelo atual governo nas últimas eleições presidenciais, no intuito de criar um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social. Essa proposta, no longo prazo, visa à construção de um regime previdenciário básico, público, universal e compulsório para todos os brasileiros. O regime deve possuir um caráter predominantemente contributivo, com benefícios de aposentadoria, valor do piso e teto claramente estipulados e gestão democrática quadripartite. Em complementação

⁹⁴ Texto extraído do Informe de Previdência Social de abril/03 “Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro e a Proposta de Reforma”.

a esse regime universal, o programa busca ampliar a possibilidade de criação de fundos complementares facultativos, destinados àquelas pessoas que desejem obter, na aposentadoria, benefícios superiores ao teto do regime básico universal.

A Reforma da Previdência passa pela remodelagem dos sistemas públicos de previdência, pois os diferentes impactos orçamentários entre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e os Regimes Próprios dos Servidores Públicos - RPPS tornam o sistema previdenciário inadequado e injusto. Enquanto os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos celetistas têm critérios de elegibilidade e definição do benefício mais condizentes com uma lógica previdenciária, os servidores públicos estatutários possuem regras que inviabilizam o equilíbrio em seus sistemas de previdência.

Uma das conseqüências é que em 2002 os RPPS, apesar de garantirem benefícios a 2,5 milhões de pessoas, apresentaram uma necessidade de financiamento de R\$ 39,1 bilhões, enquanto o RGPS, que pagou cerca de 18,9 milhões de benefícios, já deduzidos os benefícios assistenciais, apresentou uma necessidade de financiamento de R\$ 17,0 bilhões. Ou seja, a necessidade de financiamento do RPPS é 2,3 vezes maior que a apresentada pelo RGPS para um público beneficiário muito menor. Esse desequilíbrio orçamentário dos RPPS é um dos elementos que comprometem a implementação de políticas voltadas a garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a fome, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar de todos.

Principais mudanças propostas pela Reforma da Previdência

As principais medidas propostas na PEC n.º 40/2003 são as mencionadas no esquema 1, abaixo. Elas afetam principalmente os RPPS e, com exceção do novo teto de R\$ 2.400, não afetam as condições de elegibilidade do RGPS, administrado pelo INSS.

ESQUEMA 1



A seguir, apresenta-se a explicação para cada medida.

a) Mudança da base de cálculo dos benefícios

Uma das principais diferenças entre os Regimes de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e o Regime Geral de Previdência Social - RGPS é a regra de cálculo do valor das aposentadorias e pensões, que não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com a sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo efetivo. Tal regra não encontra similaridade em outros países e muito menos guarda correlação com a aplicada aos segurados do RGPS, que leva em consideração a média aritmética simples das remunerações correspondentes a 80% de todo o período contributivo.

Para corrigir tal diferenciação entre os regimes de previdência e dar um real caráter contributivo aos benefícios, está sendo proposta a alteração do cálculo do valor do benefício. O valor de referência deixa de ser a última remuneração, passando a considerar-se uma média de seus salários-de-contribuição aos regimes de que houver participado ao longo de sua trajetória laboral.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Os valores das aposentadorias e das pensões terão como base de cálculo a última remuneração do servidor.
Regra Proposta	Os valores das aposentadorias e das pensões terão como base de cálculo os salários de contribuição do servidor, atualizados na forma da lei, tanto nos Regimes Próprios quanto no Regime Geral de Previdência Social.

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Servidores Atuais com Direito Adquirido	Valor de referência para aposentadorias e pensões é a última remuneração do servidor.	NADA MUDA
Servidores Atuais sem Direito Adquirido	Valor de referência para aposentadorias e pensões é a última remuneração do servidor.	Valor de referência para aposentadorias e pensões terá como base as contribuições do servidor em quaisquer regimes.
Futuros Servidores	—	Valor de referência para aposentadorias e pensões terá como base as contribuições do servidor em quaisquer regimes.

b) Ampliação do teto do Regime Geral de Previdência Social

A PEC n.º 40/2003 propõe a elevação do valor do teto do RGPS para R\$ 2.400,00.

Esse aumento propiciará a um número maior de assalariados contribuir sobre um valor próximo ou igual ao seu salário e, conseqüentemente, a possibilidade de um benefício futuro mais compatível com a renda atual. No presente, os benefícios não-programáveis (aposentadoria por invalidez, auxílio-doença etc.), cujos salários-de-contribuição sejam todos posteriores à data de publicação da Emenda, já serão concedidos observando o novo teto. Em relação aos demais benefícios, o novo teto os beneficiará de forma progressiva. Também é importante destacar que cerca de 90% dos trabalhadores da iniciativa privada auferem renda até o novo teto, o que demonstra o caráter abrangente e justo da proposta.

No entanto, é importante deixar claro que a Constituição, nos termos do inciso IV do art. 7º, veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, com exceção do piso previdenciário. Esta vedação objetiva propiciar a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, sem que estes sejam anulados pelo reajustamento automático dos preços e, ao mesmo tempo, para não comprometer as contas da própria Previdência Social e dos governos estaduais e municipais. A exigência, prevista no atual texto constitucional é mantida na reforma proposta, é que o teto seja reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, o seu valor real.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	O teto previdenciário é igual a R\$ 1.200,00, garantida a manutenção de seu valor real (hoje é igual a R\$ 1.561,56)
Regra Proposta	O teto previdenciário será igual a R\$ 2.400,00, garantida a manutenção de seu valor real

c) Teto para aposentadorias e pensões dos futuros servidores

Outra grande diferença existente entre os RPPS e o RGPS é a inexistência de um limite máximo para o valor das aposentadorias e pensões. Sem esse teto, e tendo a última remuneração como critério para formatação do benefício, o desequilíbrio é inevitável, mesmo com a contribuição do servidor sobre a integralidade de seus proventos.

A PEC n.º 40/2003 oferece a exame novas regras que limitem o valor máximo das aposentadorias e pensões. Para os futuros servidores, desde que exista regime complementar de previdência, o valor máximo das aposentadorias e pensões concedidas pelo Poder Público não poderá ser superior ao teto do RGPS, que, com a nova proposta, passa dos atuais R\$ 1.561,56 para R\$ 2.400,00. Além desse limite, o futuro servidor não poderá perceber benefício previdenciário de valor superior à sua última remuneração no cargo de referência para a aposentadoria.

Em relação aos servidores atuais ou que ingressarem no serviço público antes da instituição de regime complementar, é utilizada a mesma regra atual de limitação

dos benefícios, ou seja, sua última remuneração no cargo de referência para a aposentadoria, não valendo o teto do RGPS. Uma vez instituído um regime de previdência complementar, os servidores que ingressarem antes deste fato poderão optar por aderir ao teto e, facultativamente, participar do fundo. A lei de criação do regime complementar instalará regras de transição para os que, voluntariamente, quiserem aderir ao novo modelo.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	O valor máximo das aposentadorias e das pensões não pode exceder a remuneração do servidor no cargo de referência para a concessão do benefício.
Regra Proposta	Para os atuais servidores, mantém-se a regra atual. Para os futuros servidores, o valor máximo das aposentadorias e das pensões não poderá exceder a remuneração do servidor no cargo de referência ou o teto do RGPS, quando existente regime complementar. Além disso, haverá a ampliação do teto do RGPS de R\$ 1.561,56 para R\$ 2.400,00.

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Servidores Atuais e seus Dependentes	Valor das aposentadorias e pensões não pode exceder a última remuneração do servidor.	NADA MUDA
Futuros Servidores e seus Dependentes	—	Valor das aposentadorias e pensões não pode exceder a última remuneração do servidor ou o teto do RGPS, quando existente regime complementar.

d) Aplicação do teto remuneratório

A falta de um teto remuneratório para os servidores públicos permite a existência de benefícios com altos valores. Com a Emenda Constitucional n.º 20/1998, buscou-se limitar os valores máximos de aposentadorias e pensões. Contudo, mesmo estando determinado neste instrumento legal que tais valores não poderiam exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, esta norma é inaplicável no momento, em face da inexistência de lei que fixa o referido subsídio.

A PEC n.º 40/2003 cria a possibilidade de aplicação do limite máximo do valor das aposentadorias e pensões atuais e futuras. O teto previdenciário e remuneratório para os servidores será o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Contudo, até que lei fixe o subsídio, aplicar-se-á, na data da publicação da proposta, o valor da maior

remuneração atribuída a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e de parcela recebida em razão de tempo de serviço. Para os servidores estaduais e municipais, o subteto previdenciário e remuneratório será o subsídio do Governador e do Prefeito, respectivamente, isto se inferiores ao subsídio dos Ministros do STF.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Os valores recebidos pelos servidores públicos, bem como as aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (atualmente inaplicável)
Regra Proposta	Os valores recebidos pelos servidores públicos, bem como as aposentadorias e pensões, não poderão exceder, no âmbito da União, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, limitando-se, no caso dos Estados, ao subsídio mensal do Governador (Poder Executivo), do Deputado Estadual (Poder Legislativo) ou do Desembargador do Tribunal de Justiça (Poder Judiciário), e nos Municípios, ao do Prefeito, se inferiores.

e) Novo cálculo do valor das pensões

Atualmente, os servidores públicos geram pensões de valor igual aos proventos do servidor falecido ou igual aos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento. Em outras palavras, no Brasil, em posição distante das normas geralmente adotadas no resto do mundo, a pensão é integral, isto é, corresponde a 100% da remuneração do servidor ou do provento que o aposentado percebia.

A PEC 40 propõe nova fórmula de cálculo das pensões, limitando-as a até 70% do valor dos proventos do servidor falecido ou do valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento. Os critérios para concessão serão definidos em lei posterior, e, enquanto não houver regulamentação, o valor das pensões geradas após a reforma fica fixado em 70% dos proventos do servidor falecido ou a que teria direito na data de seu falecimento. Deve-se destacar que as pensões já concedidas até a data de promulgação da Emenda não sofrerão qualquer alteração por força do conceito de direito adquirido.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	O valor das pensões será igual aos proventos do servidor falecido ou igual aos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento.
Regra Proposta	O valor das pensões será de até 70% dos proventos do servidor falecido ou do valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento. Lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício. Até a publicação de tal lei, o valor da pensão fica estabelecido em 70%.

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Atuais dependentes com direito adquirido à pensão	Valor das pensões será igual aos proventos do servidor falecido ou do valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento.	NADA MUDA
Atuais dependentes sem direito adquirido à pensão	Valor das pensões será igual aos proventos do servidor falecido ou do valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento.	Valor das pensões será de até 70% dos proventos do servidor inativo falecido ou do valor de referência para a concessão de aposentadoria do servidor ativo falecido. Enquanto não houver regulamentação, o valor será estabelecido em 70%. Os critérios de concessão serão estabelecidos em lei.

f) Idade mínima e regra de transição para servidores ingressantes antes da Emenda Constitucional n.º 20/1998

A EC n.º 20/1998 manteve a aposentadoria integral por tempo de contribuição, mas fixou as regras de elegibilidade em 53 e 48 anos de idade e 35 e 30 anos de contribuição (respectivamente homens e mulheres) para os servidores que já haviam ingressado no serviço público quando da sua publicação. Essa emenda criou um pedágio de 20% sobre o tempo de contribuição que faltava para completar o mencionado período contributivo, a contar de 16/12/1998, data de sua publicação. Já para os servidores que ingressaram desde a EC n.º 20/1998, há uma idade mínima de aposentadoria aos 60 anos, para os homens, e 55 anos, para as mulheres, cumpridos, respectivamente, 35 e 30 anos de contribuição. Essas regras estão mantidas na atual proposta de reforma, consolidando-se a idade mínima de 60/55 anos para homens/mulheres que vierem a entrar no serviço público futuramente. Por fim, fica revogada com a atual PEC n.º 40/2003 a possibilidade

de aposentadoria proporcional por tempo de contribuição aos 53/48 anos de idade para homens/mulheres, com, respectivamente, 30/25 anos de contribuição mais o pedágio de 40% sobre o tempo que faltava em dez/1998.

Contudo, no caso dos que ingressaram no serviço público antes da EC n.º 20/1998, será criado um desconto de 5% no valor da aposentadoria por ano de antecipação em relação às idades de 60 anos, para os homens, e 55 anos, para as mulheres. Dessa forma, uma mulher que se aposentar por tempo de contribuição aos 50 anos, por exemplo, terá um abatimento de 25% no valor de sua aposentadoria, ou 5% vezes 5 anos. Em outras palavras, a nova idade mínima para obter a aposentadoria sem desconto sobre o valor de referência (média dos salários-de-contribuição) passa a ser de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres.

Essa alteração é proposta, pois não se justifica manter-se constante a taxa de reposição dos rendimentos para servidores que se aposentem em idades inferiores à regra de referência, ou seja, 60 anos e 55 anos (homens e mulheres). Além disso, a crescente expectativa de sobrevida resulta em um amplo desequilíbrio entre os montantes que foram contribuídos e o tempo de recebimento do benefício de aposentadoria. Caso não se criasse uma regra de transição como a proposta, incorrer-se-ia na manutenção dos atuais incentivos equivocados à antecipação da aposentadoria do servidor, o que contraria qualquer princípio previdenciário. Além disso, vale citar que, no RGPS, a fórmula de cálculo dos benefícios por tempo de contribuição aplica o “fator previdenciário”, que possui efeito semelhante de incentivo à postergação voluntária da aposentadoria ao melhorar o benefício quando o segurado se aposenta com idade mais elevada.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Pode ser requerida aposentadoria por tempo de contribuição (regra de transição) pelos servidores que ingressaram no serviço público antes de 16/12/1998, com proventos integrais, desde que o servidor tenha no mínimo 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, ou 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher. Com a EC n.º 20/98, foi determinado um acréscimo de 20% no tempo de contribuição que faltava para completar o mínimo necessário, contado a partir de 16/12/1998.
Regra Proposta	A elegibilidade para a concessão permanece a mesma. Contudo, haverá um abatimento de 5% por ano de antecipação em relação às idades de 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher.

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Servidores Ativos com Direito Adquirido	–	NADA MUDA
Servidores Atuais sem Direito Adquirido (antes de 16/12/1998)	Pode ser requerida aposentadoria por tempo de contribuição (regra de transição) depois de cumpridos os requisitos mínimos de idade e tempo de contribuição, com um pedágio de 20%.	Segue a mesma regra de elegibilidade. Contudo, haverá um abatimento de 5% por ano de antecipação em relação às idades de 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher.
Servidores Atuais (pós 16/12/1998) e Futuros Servidores	NÃO EXISTE REGRA DE TRANSIÇÃO (vale a regra geral para aposentadoria voluntária: a) 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 65 anos de idade, se homem, ou 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; ou a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade)	NÃO EXISTE REGRA DE TRANSIÇÃO (vale a regra geral para aposentadoria voluntária: a) 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 65 anos de idade, se homem, ou 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; ou a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade)

g) Contribuição sobre aposentadorias e pensões

Outra proposta diz respeito à criação da contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, quer para os que já se encontrem nessa situação, quer para os futuros aposentados e pensionistas.

Três são os motivos principais que justificam esta medida. Primeiro, no caso daqueles que se beneficiaram das regras atuais para obter uma aposentadoria ou pensão, não houve, historicamente, uma contribuição compatível com os valores dos benefícios percebidos. Isso se deve ao fato de que estes beneficiários foram contemplados pela instituição do RJU - Regime Jurídico Único, em 1990. Antes do RJU, ou os servidores públicos eram vinculados ao antigo INPS, se celetistas, contribuindo para aposentadorias e pensões até o teto válido para os trabalhadores do setor privado da economia, ou os servidores participavam de institutos próprios (IPASE, institutos estaduais e municipais), quando estatutários, contribuindo apenas para o custeio de pensões aos seus dependentes. O RJU, instalado pela Lei 8.112/90, permitiu computar esses tempos de contribuição ao antigo INPS ou aos institutos próprios como se houvesse sido feita contribuição sobre a totalidade da remuneração.

Segundo, para aquele mesmo grupo de aposentados e pensionistas, cujos benefícios

foram calculados pelas regras atuais, há, no momento da aposentadoria, a aplicação de uma regra que inexiste no resto do mundo: o benefício passa a corresponder ao último salário bruto, que inclui a contribuição previdenciária. Desta forma, no momento da aposentadoria, ocorre atualmente uma elevação da renda efetiva do segurado ou de seu pensionista, constituindo-se em um incentivo a favor da antecipação máxima possível das aposentadorias, em detrimento das finanças públicas e da qualidade da gestão estatal, que perde servidores no auge da sua capacidade laborativa.

Terceiro, um regime previdenciário básico universal tem que estar baseado na solidariedade entre as gerações que dele participam. Este princípio não vale apenas para fundamentar que a geração ativa financie os benefícios dos inativos e pensionistas. Ele também tem aplicação ética, no momento em que todos os partícipes do sistema têm que ser chamados a remediar os graves desequilíbrios financeiros e atuariais, fruto de decisões tragicamente equivocadas no passado e que resultaram no elevado passivo que os RPPS possuem hoje.

Com estes três argumentos centrais fundamenta-se a proposta de criação de uma contribuição dos aposentados e pensionistas dos RPPS.

Todavia, considerando a necessidade de proteger os aposentados e pensionistas com menores valores de benefícios, propõe-se que seja oferecida imunidade para a faixa de renda de aposentadorias e pensões até o limite de isenção do Imposto de Renda (atualmente R\$ 1.058,00). Esta imunidade vale para todas as aposentadorias e pensões que foram ou venham a ser concedidas conforme as normas agora vigentes. Já para os servidores que venham a aposentar-se conforme as novas regras, bem como para as pensões que venham a ser geradas após a promulgação da Emenda, o limite de imunidade será estendido até o teto de contribuição e benefícios do RGPS, na medida em que estes servidores passam a ter seu benefício calculado de acordo com o valor de seus salários-de-contribuição. Esta alteração cria isonomia entre os aposentados e pensionistas do RGPS, que são isentos de contribuição, e os futuros aposentados e pensionistas do RPPS, pois estes terão seus benefícios calculados por regras convergentes com as válidas para os segurados da iniciativa privada.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Não incide contribuição previdenciária sobre as aposentadorias e pensões.
Regra Proposta	É proposta a contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e pensões. Para os atuais aposentados, pensionistas e pessoas que já preencheram as condições de elegibilidade para a aposentadoria/pensão, haverá como limite de isenção a mesma parcela utilizada para o imposto de renda e proventos de qualquer natureza, hoje estabelecido em R\$ 1.058,00. Para os futuros aposentados e pensionistas, haverá limite de isenção igual ao teto do RGPS (R\$ 2.400,00).

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Servidores Atuais e seus Dependentes	Valor das aposentadorias e pensões não pode exceder a última remuneração do servidor.	NADA MUDA
Futuros Servidores e seus Dependentes	-	Valor das aposentadorias e pensões não pode exceder a última remuneração do servidor ou o teto do RGPS, quando existente regime complementar.

h) Previdência Complementar para os Servidores Públicos

O Texto Constitucional vigente requer a aprovação de uma lei complementar específica que sirva de marco para a futura previdência complementar dos servidores públicos. Todavia, após a elaboração e a publicação das Leis Complementares n.º 108 e 109, em 29 de maio de 2001, esta exigência tornou-se em grande medida desnecessária, dado que todos os princípios e normas necessários para a implementação de um sistema de previdência complementar já existem.

A PEC n.º 40/2003 propõe a eliminação no texto da Constituição da necessidade de lei complementar específica e recomenda que os regimes complementares dos servidores públicos sejam constituídos e regulados de acordo com as mesmas regras vigentes para os fundos de pensão fechados atualmente existentes no Brasil.

Tal medida visa a homogeneizar os regimes de Previdência Social existentes no País, e possibilitar aos servidores públicos que, pelo texto da proposta, venham a estar sujeitos ao teto do RGPS, o direito de acesso à previdência complementar. Os trabalhadores da iniciativa privada estão hoje vinculados, obrigatoriamente, ao RGPS gerido pelo INSS, cujos benefícios são limitados atualmente a um teto de R\$ 1.561,56 e, a partir deste valor, os que quiserem garantir uma renda maior para sua aposentadoria contribuem, facultativamente, para a previdência complementar.

O modelo de previdência complementar defendido pelo atual governo não visa à “privatização da Previdência” e nada tem em comum com as catastróficas experiências de reforma conduzidas em outros países latino-americanos e do Leste europeu, onde criou-se um passivo fiscal insuportável, por um lado, e falhou-se em sequer manter a taxa de cobertura e proteção social entre os segurados abrangidos por aqueles

fundos de pensão, despojados do princípio da solidariedade, por outro. A previdência complementar proposta tem um claro marco regulatório, não tem fins lucrativos e pauta-se pela transparência, sustentabilidade e participação dos segurados na gestão.

Os futuros servidores públicos estarão, assim, submetidos a princípios similares aos trabalhadores da iniciativa privada. Proporciona-se, assim, mais transparência e equidade ao sistema previdenciário vigente no País, à medida que se desenha uma estrutura mais igualitária que abranja todos os trabalhadores e, ao mesmo tempo, fortaleça um modelo de previdência que tem como corolários, em primeiro lugar a proteção social com base no princípio da solidariedade, bem como a adesão voluntária à previdência complementar, que, ademais, participa da formação de poupança de longo prazo capaz de gerar riquezas e postos de trabalho. Ressalta-se que, para os atuais servidores, o limite estabelecido para o RGPS somente poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção pelo regime de previdência complementar.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	A criação de sistema de previdência complementar para os servidores públicos é facultativa e também pré-requisito para a instituição de teto igual ao do RGPS para os valores dos benefícios. Aos ingressantes no serviço público antes da instituição de previdência complementar, a filiação ao regime é facultativa. O quadro regulatório requer Lei Complementar.
Regra Proposta	A criação de sistema de previdência complementar para os servidores públicos é facultativa e continua sendo condição para a instituição de teto igual ao do RGPS para os valores dos benefícios. A filiação dos servidores é facultativa. A instituição será feita na forma da Lei e seguirá os comandos do Art. 202 da CF, bem como das Leis Complementares 108 e 109.

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Servidores Atuais com Direito Adquirido	-	NADA MUDA
Servidores Atuais sem Direito Adquirido	A adesão ao teto do RGPS e à previdência complementar é facultativa.	A adesão ao teto do RGPS e à previdência complementar é facultativa.

Futuros Servidores	A instituição do regime de previdência complementar sujeitará o servidor à incidência do teto previdenciário do RGPS.	A instituição do regime de previdência complementar sujeitará o servidor à incidência do teto previdenciário do RGPS. A adesão ao sistema de previdência complementar é facultativa.
---------------------------	---	--

i) Mudança na paridade entre servidor ativo e inativo

A PEC n.º 40/2003 altera a forma de reajustamento periódico do valor das aposentadorias/pensões dos futuros servidores ou dos atuais servidores que ainda não completaram os requisitos para estes benefícios. Tal proposição também é feita, pois, ao calcular-se o valor de aposentadorias e pensões tendo como referência os salários de contribuição do servidor, não mais haverá correlação do benefício com valores de referência da respectiva carreira à qual o servidor pertencia.

Diante destes fatos, o critério de reajuste periódico das aposentadorias e pensões submetidas à nova regra passa a ser o mesmo do RGPS, qual seja: uma vez concedidos, o valor real dos benefícios é preservado, conforme definição em lei, de forma a proteger o nível de renda e o padrão de vida do servidor inativo e do seu pensionista.

Atualmente, os valores dos benefícios dos aposentados e pensionistas dos RPPS são reajustados na mesma proporção que os vencimentos dos servidores ativos da carreira a que pertencia o beneficiário. Esta regra, que tem a aparência de ser solidária, na verdade beneficia basicamente aquelas carreiras com maior poder de reivindicação de reajustes, enquanto os grupos de servidores com representação política mais fraca, em geral com remunerações mais baixas, obtêm reajustes comparativamente menores. Além disso, a regra da paridade “engessa” a política de remuneração dos servidores, com o que o Estado perde os melhores talentos, que poderiam manter-se ou ingressar no serviço público.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Os proventos de aposentadorias e pensões possuem os mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores em atividade
Regra Proposta	É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei

IMPACTO SOBRE GRUPOS

	REGRA ATUAL	REGRA PROPOSTA
Aposentados, Pensionistas e Pessoas com Direito Adquirido	Os proventos de aposentadorias e pensões possuem os mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores em atividade	NADA MUDA
Servidores Atuais	Os proventos de aposentadorias e pensões possuem os mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores em atividade	Quando passarem para a inatividade ou gerarem pensão, fica assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.
Futuros Servidores	-	Quando passarem para a inatividade ou gerarem pensão, fica assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

j) Criação de abono de permanência

Para o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária com 35 e 30 anos de tempo de contribuição e 60 e 55 anos de idade, ou 53 e 48 anos, na regra de transição para a aposentadoria integral, respectivamente para homens e mulheres, e opte por permanecer em atividade, é proposta a instituição de um abono de permanência em serviço equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até aposentar-se voluntariamente ou completar as exigências para a aposentadoria compulsória. Faculta-se, assim, ao servidor continuar a exercer a mesma atividade, outorgando-lhe uma vantagem salarial, como forma de incentivá-lo a permanecer no cargo. É dupla a vantagem: para o servidor, em face do ganho salarial; para a administração pública, por não necessitar contratar um novo servidor e poder postergar as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos. Note-se que a criação de um abono, ao invés da isenção, permite que os tempos de contribuição do servidor, depois de adquirido o direito à aposentadoria voluntária, sejam computados para fins de cálculo do benefício, dado que é proibido considerar períodos para os quais não tenha sido vertida contribuição ao RPPS. Como em geral, ao fim da vida ativa a remuneração do servidor é superior à média da sua carreira, o cômputo deste período melhora o valor da aposentadoria para aqueles que se aposentam pelas novas regras.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Continuando em atividade, o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria integral por tempo de contribuição fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher.
Regra Proposta	Continuando em atividade, o servidor que pode aposentar-se voluntariamente ao completar 35 ou 30 anos de contribuição, e 60 ou 55 anos de idade (ou 53/48 anos de idade, na regra de transição para a aposentadoria integral), respectivamente para homens e mulheres, fará jus a abono de permanência de valor equivalente a sua contribuição previdenciária até a sua aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade.

l) Instituição de percentual mínimo de contribuição para Estados e Municípios

Há nos vários Regimes Próprios de Previdência atualmente existentes no Brasil alíquotas de contribuição exigidas de seus servidores muito díspares. Tais percentuais, muitas vezes, não são suficientes para que o sistema previdenciário alcance o equilíbrio financeiro e atuarial exigido constitucionalmente. Dessa forma, a fim de uniformizar-se o patamar mínimo de contribuição para os servidores civis, propõe-se que Estados e Municípios tenham uma alíquota que não possa ser inferior à aplicada pela União para seus servidores civis, hoje estabelecida em 11%.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	Não existe dentro da Constituição Federal limite percentual mínimo de contribuição para os Regimes Próprios.
Regra Proposta	Estabelece como percentual inferior de contribuição previdenciária de todos os Regimes Próprios a alíquota estabelecida pela União para seus servidores civis.

m) Limitação do número de regimes próprios e unidades gestoras

Por meio do atual marco legal, é possível aos entes federados possuírem regime próprio de previdência para seus servidores efetivos com diferentes unidades gestoras. Na prática, estas unidades gestoras muitas vezes não cooperam e sequer existe o intercâmbio de informações fundamentais ao planejamento previdenciário. Essa situação faz com que não se tenha uma adequada administração dos RPPS, dificultando o estabelecimento de parâmetros que levem ao equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas.

Com a aprovação da PEC n.º 40/2003, ficará vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal. Essa é uma medida de caráter gerencial que visará a dar maior racionalidade à administração dos RPPS.

EXPLICAÇÃO DO TEXTO LEGAL

Regra Atual	É permitida a existência de mais de uma unidade gestora do regime próprio em cada ente estatal.
Regra Proposta	Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, excetuando o disposto nos incisos IX e X do art. 142 da Constituição Federal

CONSIDERAÇÕES FINAIS⁹⁵

A Reforma da Previdência objetiva tornar o sistema previdenciário brasileiro socialmente mais justo e tecnicamente mais sustentável. A reforma não altera nenhuma regra de acesso a benefícios do RGPS, não afetando o direito dos trabalhadores da iniciativa privada e das empresas públicas, pois o RGPS não sofre dos mesmos desequilíbrios e tem um forte papel redistributivo e de combate à pobreza.

Em relação aos servidores públicos, também devem ser estes tranqüilizados no sentido de que as mudanças respeitem integralmente o direito adquirido dos que estão em gozo dos benefícios previdenciários e dos que tenham cumprido os requisitos legais para obtê-los. Em outras palavras, os atuais aposentados e pensionistas não serão afetados pelas alterações propostas, salvo em relação à contribuição. Ademais, os servidores que tenham cumprido todos os requisitos legais para a obtenção de sua aposentadoria ou de qualquer outro benefício, terão também os seus direitos respeitados.

É bom frisar que a responsabilidade pelos erros previdenciários do passado não é dos servidores públicos, pois estes não foram e não são responsáveis pela situação crítica em que se encontra o sistema. Pelo contrário, foram vítimas da ausência de planejamento estratégico e décadas de inexistência de uma política de recursos humanos, capaz de assegurar as condições ideais para atender aos anseios da sociedade. Na verdade, permitir que os atuais regimes previdenciários próprios prossigam sendo socialmente injustos e economicamente inviáveis, colocando em risco o pagamento futuro dos benefícios prometidos, representa, isto sim, um grave desrespeito ao servidor e a seus dependentes, bem como ao País inteiro, que tem o direito a um serviço público profissional, de qualidade e eficiente.

Há, pois, que se valorizar a função pública, garantindo um adequado atendimento à população. É amplamente sabido que sem um servidor público qualificado, motivado e estável - na sua perspectiva funcional e social - não se constrói um Estado contemporâneo.

Na Previdência Social, é preciso buscar um tratamento adequado ao objetivo social, para que tenhamos um sistema previdenciário verdadeiramente justo, viável e sustentável. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em consonância

⁹⁵ Texto extraído do Informe de Previdência Social de abril/03

com as novas perspectivas demográficas, as mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social.

Por fim, há que se destacar o papel fundamental da participação ativa e construtiva de todos os Governadores de Estado na concepção da proposta. A parceria dos Governadores com o Poder Executivo Federal foi decisiva para consolidação do texto da reforma previdenciária apresentada. Ademais, é de se ressaltar o intenso trabalho desenvolvido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do qual a proposta também é fruto.

3.3 – NOTA SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: BALANÇO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/03

3.3.1. Criação de uma Previdência Social mais justa e equilibrada

Em seu Programa de Governo, o então candidato à Presidência Luiz Inácio Lula da Silva apresentou, como proposta para a área previdenciária, a intenção de constituir um “sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado”, ao lado de um “sistema de planos complementares de aposentadorias, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores”. O Programa previa ainda que a constituição de um sistema único, básico e universal não seria imediata, mas se daria em um “processo de longo prazo”.

Pode-se dizer que, com a Emenda Constitucional nº 41, promulgada em 31 de dezembro de 2003, o passo inicial e decisivo no sentido da criação desse sistema foi dado – representando, portanto, a primeira grande reforma aprovada por este Governo ao lado da reforma tributária.

Esse passo na direção de um sistema único, básico e universal de Previdência Social foi dado pela criação de uma maior convergência entre os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, ao qual se encontram vinculados os servidores públicos, e o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, ao qual estão vinculados os trabalhadores da iniciativa privada. Tal convergência se pautou pelo óbvio respeito aos direitos adquiridos dos atuais aposentados e pensionistas, bem como pela criação de regras de transição que permitissem o ajuste das estratégias dos atuais servidores às novas normas de aposentadoria.

Como resultados da aproximação das regras dos dois Regimes, o País passa a ter, primeiramente, um sistema previdenciário socialmente mais justo, tanto por apresentar deveres e direitos bastante próximos para trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos, quanto por contar com a previsão de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda. Em segundo lugar, dá-se uma reversão da perspectiva sombria para o serviço público brasileiro, que veria parte significativa dos seus quadros mais experientes se aposentar com idades relativamente baixas nos próximos anos. Finalmente, em termos fiscais, a reforma representa um alívio nas contas previdenciárias; a estimativa para os próximos 20 anos é de uma economia da ordem de R\$ 49 bilhões (ver Box).

3.3.2. A Construção da Reforma

Além dos claros benefícios para a Previdência Social brasileira, a Reforma também representou uma evolução política, na medida em que foi precedida por debates em diversos fóruns e exigiu a construção de uma aliança política inovadora entre o Governo Federal e os Governos Estaduais.

O processo começou em novembro e dezembro de 2002, com os trabalhos da equipe de transição, que permitiram o levantamento de subsídios para um diagnóstico da situação previdenciária no País.

Tal diagnóstico, elaborado pelo Ministério da Previdência Social nos primeiros meses de 2003, foi debatido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, criado na atual administração, pelo Conselho Nacional de Dirigentes de Previdência no Serviço Público – CONAPREV e também pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS. Além do debate nesses fóruns, o intenso diálogo com os Governadores de Estado, complementado por reuniões entre as equipes técnicas dos Estados e do Ministério da Previdência Social, mostrou-se fundamental durante a elaboração, o trâmite e a aprovação da Reforma.

Finalmente, houve uma participação decisiva do Congresso Nacional, que recebeu do Presidente da República e dos 27 Governadores de Estado a Proposta de Emenda Constitucional em 30 de abril. Entre as mudanças incorporadas ao texto original, que foram avaliadas de maneira positiva pelo Ministério da Previdência Social, as mais relevantes são a previsão de um sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores de baixa renda e a que mantém regras similares às vigentes até 30 de dezembro de 2003 para a concessão e reajuste de benefícios para os atuais servidores que, mesmo sem ter cumprido os critérios de elegibilidade para aposentar-se até essa data, se enquadrem em critérios de vinculação por longo tempo ao serviço público.

Segundo essas últimas mudanças, continuam tendo direito à chamada “aposentadoria integral” (última remuneração como valor da aposentadoria) e à paridade (mesmo critério de reajuste aplicado aos benefícios previdenciários e aos salários dos servidores ativos) aqueles servidores públicos que, aposentando-se com 60/55 anos de idade e 35/30 anos de contribuição (homens/mulheres), tiverem pelo menos 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo de referência (cf. especialmente as figuras 3.1 e 3.8 a seguir).

Pode-se dizer, portanto, que o debate democrático em fóruns relevantes, a ampla e inédita aliança entre a Presidência da República e os Estados e o trabalho do Congresso Nacional, que se deram em torno da Reforma Previdenciária, representam um novo padrão para a proposição e a tramitação das reformas necessárias para o País.

3.3.3. As Novas Regras – Principais Pontos

3.1. MUDANÇA DA BASE DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS

REGRA ANTERIOR	BASE DE CÁLCULO Última remuneração do servidor
REGRAS DE TRANSIÇÃO	BASE DE CÁLCULO Para os atuais servidores sem direito adquirido, há regra de transição, valendo a última remuneração como referência, desde que cumpridos requisitos de idade (60/55 anos – H/M), tempo de contribuição (35/30 anos – H/M) e tempos de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5 anos).
NOVA REGRA	BASE DE CÁLCULO Média de Salários de contribuição no RPPS e no RGPS.

3.2. TETO PARA APOSENTADORIAS E PENSÕES

REGRA ANTERIOR	TETO Última remuneração
REGRAS DE TRANSIÇÃO	TETO - ATUAIS SERVIDORES Última remuneração
NOVA REGRA	TETO - FUTUROS SERVIDORES Última remuneração e o teto do RGPS, para os que ingressarem a partir da instituição do regime complementar

3.3. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

REGRA ANTERIOR	NORMAS PARA INSTITUIÇÃO Lei Complementar
	FACULTATIVO
	FUTUROS SERVIDORES Instituição de Regime Complementar cria teto igual ao do RGPS
REGRAS DE TRANSIÇÃO	ATUAIS SERVIDORES Adesão ao teto do RGPS e à previdência complementar é facultativa
NOVA REGRA	INSTITUIÇÃO Lei Ordinária (iniciativa do Poder Executivo de cada ente)
	FACULTATIVO Fechados, de natureza pública e com contribuição definida
	FUTUROS SERVIDORES Instituição de Regime Complementar cria teto igual ao do RGPS

3.4. MUDANÇA DO CÁLCULO DO VALOR DAS PENSÕES

REGRA ANTERIOR	VALOR Igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido.
NOVA REGRA	VALOR Igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido até o limite de R\$ 2.400,00, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite.

3.5. APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (REGRA DE TRANSIÇÃO)

REGRA ANTERIOR	GRUPOS - Servidores ingressantes antes de 16/12/1998
	VALOR - Última remuneração
	ELEGIBILIDADE 53/48 anos de idade e 35/30 anos de contribuição (H/M)
	ACRÉSCIMOS DE TEMPO 20% no tempo de contribuição que faltava para completar o mínimo necessário, contado a partir de 16/12/1998
NOVA REGRA	GRUPOS - Servidores ingressantes antes de 16/12/1998
	VALOR Média dos salários de contribuição, com abatimento de 3,5% (para quem completar o direito até 2005) ou de 5% (para quem completar o direito a partir de 2006) por ano de antecipação em relação às idades de 60/55 anos (H/M)
	ELEGIBILIDADE 53/48 anos de idade e 35/30 anos de contribuição (H/M)
	ACRÉSCIMOS DE TEMPO 20% no tempo de contribuição que faltava para completar o mínimo necessário, contado a partir de 16/12/1998

Obs. A EC nº 41 apenas incrementa a regra de transição já instituída pela EC nº 20 para o grupo específico de funcionários admitidos até 15/12/1998. Para aqueles admitidos no serviço público após 16/12/1998, valem as mesmas regras em vigor: 60/55 anos de idade (homens/mulheres) e 35/30 de contribuição; 65/60 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade.

3.6. CONTRIBUIÇÃO SOBRE APOSENTADORIAS E PENSÕES

REGRA ANTERIOR	CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA Não incide
NOVA REGRA	ATUAIS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E PESSOAS COM DIREITO ADQUIRIDO: DA UNIÃO: faixa de isenção de R\$ 1.440,00 DOS ESTADOS, DF e MUNICÍPIOS: faixa de isenção de R\$ 1.200,00
	FUTUROS APOSENTADOS E PENSIONISTAS Faixa de isenção igual ao teto do RGPS (R\$ 2.400,00)

3.7. APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO GERAL

REGRA ANTERIOR	TETO GERAL Subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (atualmente inaplicável)
NOVA REGRA	TETO GERAL Subsídio de Ministro do STF
	SUBTETOS NOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL
	PODER EXECUTIVO Subsídio do Governador
	PODER LEGISLATIVO Subsídio mensal dos Deputados Estaduais ou Distritais
	PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO e DEFENSORIA PÚBLICA Subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal
	SUBTETOS NOS MUNICÍPIOS Subsídio do Prefeito

3.8. PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS/PENSIONISTAS

REGRA ANTERIOR	REGRA DE REAJUSTE DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES Mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores ativos (REGRA DA PARIDADE)
REGRA DE TRANSIÇÃO	REGRA DE REAJUSTE DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES Para os atuais servidores sem direito adquirido, é mantida a paridade, na forma da lei, desde que cumpram com requisitos de idade (60/55 anos – H/M), tempo de contribuição (35/30 anos – H/M) e tempos de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5 anos).
NOVA REGRA	REGRA DE REAJUSTE DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei

REFORMA DA PREVIDÊNCIA
PRINCIPAIS PROPOSTAS PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL - RGPS

AUMENTO DO TETO DO RGPS PARA R\$ 2.400,00
INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES DE BAIXA RENDA
POSSIBILIDADE DE DESONERAÇÃO DA FOLHA SALARIAL, SUBSTITUINDO (PARCIALMENTE) CONTRIBUIÇÃO DO EMPREGADOR POR RECEITA OU FATURAMENTO (REFORMA TRIBUTÁRIA)

3.3.4. Análise Atuarial da Reforma da Previdência dos Servidores Públicos Civis da União – Aspectos Metodológicos⁹⁶

A implementação de uma Reforma como a realizada por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003 exige estudos que mensurem o impacto atuarial das diversas mudanças propostas.

Tais estudos foram desenvolvidos no âmbito da Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Estudos Técnicos da Secretaria de Previdência Social/MPS. Algumas de suas características serão brevemente apresentadas a seguir:

Banco de dados – Os dados utilizados reuniam informações dos servidores cadastrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Poder Executivo – SIAPE, do Banco Central – BACEN e da Agência Brasileira de Inteligência; da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Por motivos diversos, não puderam ser incluídos os dados dos servidores do Ministério Público da União, dos servidores do Ministério das Relações Exteriores lotados no exterior, do Poder Legislativo e dos lotados em órgãos não mencionados no Poder Judiciário. No caso dos militares, estão incluídos em uma avaliação à parte e, como a EC n.º 41/03 não afetou este público, também não estão sendo considerados neste estudo.

⁹⁶ Baseado no volume 21 da Coleção Previdência Social intitulado “Análise Atuarial da Reforma da Previdência dos Servidores Públicos Civis da União”, MPS, Brasília, 2004, no prelo.

Hipóteses – a realização de projeções de receitas e despesas depende da adoção de uma série de hipóteses. Algumas das hipóteses utilizadas são taxa de rotatividade de 1% ao ano; crescimento salarial por mérito de 1%; taxa de reposição (contratação de servidores) de 1 para cada servidor aposentado, falecido ou desligado do regime próprio; adesão aos incentivos de postergação de aposentadoria por 50% dos servidores; manutenção do valor real do salário dos servidores; idade de entrada no mercado de trabalho de 18 anos; e tábuas atuariais específicas de sobrevivência e mortalidade de válidos (AT-49), de sobrevivência e mortalidade de inválidos (Experiência IAPC) e de entrada em invalidez (Álvaro Vindas).

A partir do banco de dados e das hipóteses utilizadas, foram feitas projeções, levando em conta as diversas mudanças constitucionais sugeridas. Tais projeções apontam para uma queda no valor da necessidade de financiamento do Regime Próprio de Previdência Social de R\$ 49 bilhões, num horizonte temporal de 20 anos, graças à EC nº 41.

Numa descrição sumária, seguem os principais determinantes da nova trajetória da necessidade de financiamento:

A instituição da Previdência Complementar criará uma pressão nas despesas (uma vez que a União será obrigada a fazer aportes a todos os novos servidores) e queda nas receitas (visto que os novos funcionários só contribuirão até o teto do RGPS). Apesar disso, até 2011, haverá uma queda constante na necessidade de financiamento. Isso ocorrerá graças à adoção da contribuição de aposentados e pensionistas (que aumenta receitas), ao incentivo à postergação de aposentadorias e à nova fórmula de cálculo das aposentadorias e pensões.

No período seguinte, até 2022, as aposentadorias postergadas começam a ser concedidas, havendo uma alteração na trajetória da necessidade de financiamento, que passa a subir, embora se mantenha abaixo da curva original.

A partir desse período, a Previdência Complementar passa a exercer pressão no sentido de reduzir novamente a necessidade de financiamento, pois os novos benefícios terão como limite o teto do RGPS.

Estimativa da Evolução da Necessidade de Financiamento da União (Executivo Civil e Judiciário*)
- Cenários Com e Sem Reforma (2004 – 2023) -



Fonte e Elaboração: SPS/MPS

* Executivo Civil = SIAPE, ABIN e BACEN. Judiciário = Justiça Eleitoral, Trabalhista e TJDF

Obs. Cenário comportamental: hipótese de que 50% aposentam-se assim que possível e 50% esperam até completar a aposentadoria integral.

3.4 – REGULAMENTAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 42/03 (REFORMA TRIBUTÁRIA) E A DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO PARA FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O objetivo desta nota é apresentar alguns subsídios para a regulamentação da Emenda Constitucional nº 42/03 no que diz respeito à substituição da folha de pagamentos pela receita ou faturamento como base de cálculo das Contribuições Previdenciárias para o financiamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

3.4.1. A Emenda Constitucional nº 42/03 e Algumas Considerações

A recente Reforma Tributária, aprovada através da Emenda Constitucional Nº 42/03, publicada em 31/12/2003, prevê a *hipótese* de substituição da folha de salários e demais rendimentos do trabalho como base de cálculo das Contribuições Previdenciárias pela receita ou faturamento. O Artigo nº 195 da Constituição Federal passa a incorporar os seguintes parágrafos, que fazem menção à contribuição do empregador, da empresa ou da entidade a ela equiparada na forma da lei, sobre a folha de salários:

“Art. 195

...

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b (*), e IV do caput, serão não-cumulativas.

(* receita ou o faturamento)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a (**), pela incidente sobre a receita ou o faturamento.”

(** folha de salários e demais rendimentos do trabalho)

Incluiu-se também, nova fonte de custeio através do acréscimo do inciso IV ao Art. 195, permitindo contribuições sociais;

“IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”

Assim, a contribuição patronal das empresas à Previdência, que tem como base tradicional a folha salarial, poderá ser substituída, total ou parcialmente, por contribuição incidente sobre receita ou faturamento. Dentre as motivações para esta proposta de desoneração da folha, pode-se destacar: (i) criação de mecanismo de incentivo à formalização das relações de trabalho; (ii) criação de mecanismo capaz de captar os ganhos de produtividade do capital, verificados a partir da transformação da relação capital-produto em importantes setores da economia.

No primeiro caso, espera-se que com um menor encargo sobre a mão-de-obra as empresas formalizem a contratação de mais trabalhadores. Este “efeito-formalização” poderá ser maior ou menor, a depender do setor de atividade econômica, especialmente no que toca à utilização mais ou menos intensiva de mão-de-obra. Não se pode descartar, entretanto, o risco da desoneração não gerar incremento de vagas e/ou formalização e sim se traduzir em recomposição salarial, a exemplo do que ocorreu no Chile, onde os custos do trabalho aparentemente já estavam incorporados aos salários e ao nível de emprego⁹⁷. Vale destacar que existe, sob esta ótica de incentivo à formalização, uma interface importante com a reforma trabalhista que consta na agenda de reformas do atual governo.

Em relação à transformação da relação capital-produto, verifica-se que desde os princípios dos anos 90 a variação da produtividade da economia tem sido significativa, aumentando continuamente o valor do investimento requerido para a geração de novos empregos em determinados setores econômicos. Seria interessante diversificar a incidência de contribuição previdenciária de forma a captar os ganhos de produtividade do capital, na medida em que os crescentes ganhos de produtividade das empresas influíram no mercado de trabalho, com impactos significativos na massa salarial.

97 Ver ARBACHE, Jorge Saba. 2003. “Informalidade, Encargos Trabalhistas e Previdência Social”. In: Coleção Previdência Social, Vol. 19. *Base de Financiamento da previdência Social: Alternativas e Perspectivas*. Brasília: MPS, pp. 89-105.

Ressalte-se que a desoneração da folha de salários e demais rendimentos do trabalho não está sendo criada pela Emenda Constitucional nº 42/03. A Emenda nº 20/98 alterou a redação do caput do Art. 201 para estabelecer que, na organização da Previdência Social, é necessário observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Sem exceções, essa regra impediria a adoção de bases ou alíquotas de contribuições diferenciadas sob qualquer forma. Para mitigar a regra, não invalidar parte da legislação vigente e não impedir a adoção de tratamento diferenciado para determinadas categorias de segurado ou segmentos econômicos, foi também introduzido o § 9º no Art. 195, permitindo ao legislador ordinário, observadas determinadas condições – de atividade econômica ou de utilização de mão-de-obra intensiva - estabelecer alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas.

“Art. 195.

...

§ 9º. As contribuições sociais no inciso I () deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão de obra.”*

*(*I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
- b) a receita ou o faturamento;*
- c) o lucro.)*

Portanto, a desoneração da folha de salários e demais rendimentos do trabalho já existe em algumas situações, implantada com suporte na inteligência do §9º do Artigo 195 da Constituição Federal - CF. Nessa situação se enquadram:

I - As alíquotas de contribuição escalonadas dos trabalhadores empregados, inclusive o doméstico, e trabalhadores avulsos, que variam de 8% a 11%, de acordo com o valor da respectiva remuneração;

II – A contribuição patronal do empregador doméstico (12%), em comparação com a das empresas em geral (20%);

III – As contribuições incidentes sobre a receita bruta decorrente da comercialização da respectiva produção, em substituição às incidentes sobre a folha de salários dos produtores rurais foram instituídas:

- a) para o empregador rural pessoa física (2,1%);*
- b) para o produtor rural pessoa jurídica, exceto agroindústria (2,6%);*
- c) para a agroindústria;*

IV – A variação de alíquotas dos contribuintes do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte –SIMPLES e os critérios de distribuição das receitas obtidas;

V – O adicional de alíquota incidente sobre a folha de salários das instituições financeiras e demais instituições sujeitas ao controle do Banco Central (2,5%);

VI – O adicional de alíquotas para custeio das aposentadorias especiais devidas ao segurado que trabalha sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (6%, 9% ou 12%, conforme as condições de trabalho permitam aposentadoria aos 25, 20 ou 15 anos);

VII – A substituição da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários pela contribuição de 5% da renda dos espetáculos de qualquer modalidade desportiva e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos.

Cumprе assinalar, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 42/03 estabelece uma limitação muito importante, qual seja, a de que a Lei que determinar a substituição estabeleça condições para que seja respeitada a não-cumulatividade da contribuição.

3.4.2. A Lei nº 10.833/03

A Lei 10.833/03 (conversão da Medida Provisória 135/03), de 29 de dezembro de 2003, que regulamentou a incidência não-cumulativa da COFINS, estabeleceu, no seu Art. 89, que em 120 dias o poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional Projeto de Lei prevendo a substituição parcial da contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, em Contribuição Social incidente sobre a receita bruta, observado o princípio da não-cumulatividade.

“Art. 89. No prazo de 120 (cento e vinte) dias contados a partir da publicação desta lei, o Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei ao Congresso Nacional prevendo a substituição parcial da contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, prevista no art. 22 da lei 8.212, de 24 de julho de 1991, em Contribuição Social incidente sobre a receita bruta, observado o princípio da não-cumulatividade”.

3.4.3. Emenda Constitucional nº 42/03 versus Lei nº 10.833/03

Mister se faz tecer alguns comentários a respeito da redação da Emenda Constitucional nº42/03 e da Lei nº 10.833/03.

Em primeiro lugar a EC nº 42/03 é explícita ao mencionar que a substituição deverá ser **gradual**, o que é ignorado na Lei nº 10.833/03. Não resta dúvida de que a substituição deve ser gradual por razões legais e operacionais. Por outro lado, a Lei nº 10.833/03 prevê uma substituição parcial da contribuição a cargo da empresa. Do exposto, infere-se que a substituição deve ser **parcial e gradual**.

De fato, assim seria possível acompanhar mais detalhadamente o impacto da desoneração na possível geração de postos formais de trabalho, na economia e na arrecadação do INSS. O prosseguimento gradativo da desoneração somente deve ocorrer após a avaliação do impacto da medida na economia em geral e na receita previdenciária no particular e realizados os ajustes legais e a eventual recalibragem da alíquota. Esse procedimento permitiria às empresas ajustarem suas planilhas de custos à nova realidade sem grandes sobressaltos.

Cabe ressaltar que a folha salarial é uma base de financiamento muito importante e, embora tenha sido erodida pelas transformações do mercado de trabalho das últimas duas décadas, não pode ser desprezada na construção de um novo *mix* de financiamento das políticas de proteção social. Aliás, na experiência internacional não há nenhum caso de transformações radicais da estrutura de financiamento previdenciário com abandono da folha de pagamento como base financeira relevante, por se tratar de uma base consistente e transparente. Ademais, a exclusão total dos encargos previdenciários da folha de salários, inclusive da parte dos empregados, teria também a clara desvantagem de não vincular os aportes aos custos causados ao sistema, nem vincular o valor dos benefícios ao das contribuições.

3.4.4. Principais Implicações da Desoneração da Folha de Pagamento

3.4.4.1. Financiamento da Previdência Social

As contribuições sociais para o financiamento do Regime Geral de Previdência Social são vinculadas constitucionalmente ao pagamento dos benefícios previdenciários, conforme o Artigo 167, XI, da Constituição Federal (CF):

“Art. 167. São vedados:

...

XI. a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (EC 20/1998) “.

A desoneração da folha de pagamentos, a exemplo do que já ocorre com as contribuições da área rural e de espetáculos esportivos, é substituta da contribuição

incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho (Art. 195, I, a). Portanto, deve ser feita através de Contribuição Social específica, prevista em lei complementar (Art. 195, §4º e Art. 154, I), permanecer, conforme mandamento constitucional, vinculada ao pagamento de benefícios, sob pena de provocar o desequilíbrio atuarial do sistema previdenciário, e permanecer gerida integralmente pelo MPS/INSS. Alternativa diversa dessa trará enormes dificuldades na administração da receita previdenciária a exemplo do que já ocorre com os repasses da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, onde o MPS/INSS apenas recebe o valor repassado não exercendo qualquer ação gerencial.

Um risco adicional é a possibilidade da criação de uma necessidade de financiamento adicional e fictícia para a Previdência Social, posto que se trata de uma substituição da base de financiamento, ou seja: a arrecadação deve ser mantida no mínimo nos patamares atuais. Observe-se também que a tendência da arrecadação do INSS é claramente ascendente e qualquer base de comparação deve considerar a tendência atual.

3.4.4.2. Dados Preliminares e Alíquotas Substitutivas

Um exercício preliminar com base na arrecadação verificada em 2002 mostra que o impacto de desoneração de cada ponto percentual da alíquota referente à cota patronal das empresas representaria, naquele ano, uma queda na receita de R\$ 1,38 bilhão. Assim, se, por exemplo, a alíquota fosse reduzida de 20% para 15%, 10% ou 5%, haveria uma necessidade de compensação da ordem de, respectivamente, R\$ 6,89 bilhões, R\$ 13,77 bilhões e R\$ 20,66 bilhões para que o patamar de arrecadação se mantivesse o mesmo, como mostra a tabela 1 a seguir. Em um cenário de desoneração total (alíquota de 0%), a compensação deveria ser de R\$ 27,55 bilhões em 2002.

Tabela 1

Estimativa de Impacto da Redução da Alíquota de Contribuição Patronal das Empresas e Equiparadas na Arrecadação Líquida* verificada em 2002 – R\$ milhões correntes

Alíquota Patronal INSS	Arrecadação		
	Arrecadação Líquida	Diferença em relação à arrecadação verificada (20%)	Var. % em relação à arrecadação verificada (20%)
20%	71.027,7	-	-
19%	69.650,2	(1.377,4)	(1,9)
18%	68.272,8	(2.754,9)	(3,9)
17%	66.895,3	(4.132,3)	(5,8)
16%	65.517,9	(5.509,8)	(7,8)
15%	64.140,4	(6.887,2)	(9,7)
14%	62.763,0	(8.264,7)	(11,6)
13%	61.385,6	(9.642,1)	(13,6)
12%	60.008,1	(11.019,6)	(15,5)
11%	58.630,7	(12.397,0)	(17,5)
10%	57.253,2	(13.774,5)	(19,4)
9%	55.875,8	(15.151,9)	(21,3)
8%	54.498,3	(16.529,4)	(23,3)
7%	53.120,9	(17.906,8)	(25,2)
6%	51.743,4	(19.284,3)	(27,2)
5%	50.366,0	(20.661,7)	(29,1)
4%	48.988,5	(22.039,2)	(31,0)
3%	47.611,1	(23.416,6)	(33,0)
2%	46.233,6	(24.794,1)	(34,9)
1%	44.856,2	(26.171,5)	(36,8)
0%	43.478,7	(27.549,0)	(38,8)

Fonte: Fluxo de Caixa INSS - Elaboração: SPS/MPS.

* Arrecadação líquida = receitas correntes + receitas de recuperação de créditos – transf. terceiros. A desoneração ocorreria apenas na arrecadação das empresas e equiparadas, arrecadação esta que consiste em um dos itens das receitas correntes.

Estudo⁹⁸ realizado pela Divisão de Previsão e Análise das Receitas Previdenciárias, Coordenação Geral de Arrecadação da Diretoria de Receitas Previdenciárias - DIPRAN/CGARREC/DIREP/INSS, partindo de uma base de dados consistente e estruturada⁹⁹, simulou diversas alternativas em função de níveis de desoneração da folha de pagamento para os diversos setores econômicos. Importante frisar que as alíquotas calculadas no estudo visam tão somente substituir, no mínimo nos mesmos níveis, a redução da arrecadação em função da desoneração. Portanto, não se pode confundir com um possível acréscimo à alíquota da COFINS, posto que esta se destina ao financiamento da Seguridade Social e como tal, é objeto de repartições a diversos ministérios.

No cálculo das alíquotas substitutivas, considerou-se a efetividade da arrecadação sobre a folha de pagamento (Contribuição Social administrada pelo INSS) e sobre o faturamento (COFINS, administrada pela Secretaria da Receita Federal). Entende-se por efetividade da arrecadação o valor efetivamente arrecadado em relação ao que potencialmente deveria ter sido arrecadado, consideradas as alíquotas estabelecidas na legislação específica. A efetividade da arrecadação sobre a folha de pagamento (INSS) foi de 76,19% ao passo que a efetividade da arrecadação sobre o faturamento COFINS (SRF) situou-se em 65,05%. Assim, as alíquotas substitutivas foram calculadas considerando as efetividades dos dois tipos de arrecadação. Caso contrário poder-se-ia encontrar alíquotas de substituição que não cobririam a arrecadação sobre a folha de pagamento.

Os resultados do estudo indicam especificidades dos diversos setores no cálculo das alíquotas substitutas, ou seja: para o mesmo nível de desoneração seriam necessárias diferentes alíquotas para os diversos setores econômicos, tendo em vista as diferenças na magnitude do faturamento e da folha de salários.

3.4.5. Princípio da Não-cumulatividade

Um fator a ser considerado é que a desoneração deverá obedecer ao princípio da não-cumulatividade, conforme determina o texto aprovado da EC nº 42/03. Levando-se em consideração este princípio – não-cumulatividade – e tendo-se em conta que na maioria das atividades econômicas cada fase do processo agrega valor ao produto, seria razoável propor que cada empresa participante de uma cadeia produtiva pudesse excluir da base de incidência da contribuição o valor pago pelos insumos. Neste sentido, a contribuição patronal à Previdência incidente sobre a receita bruta, isenta da cumulatividade, poderia aproximar-se conceitualmente da base “valor agregado”.

Vale destacar que os setores com diferentes cadeias de produção poderão ser mais ou menos onerados, em termos do valor da alíquota, a depender do nível de utilização de mão-de-obra frente ao faturamento bruto. Poderão ser beneficiados os setores produtivos com longas cadeias de produção, com complementaridade com outros setores fornecedores de insumos e matérias primas. Os setores de prestadores de serviços poderão ser taxados com alíquotas mais elevadas, pois o volume de seus créditos

98 DIREP/INSS. “Desoneração da Folha de Pagamento”. Mimeo, 2003.

99 Faturamento e CNAE do banco de dados da Secretaria da Receita Federal - SRF e massa salarial da Guia de Recolhimento para o FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP do banco de dados do INSS.

referentes a operações anteriores tende a ser pequeno. No entanto, caso houvesse aglutinação de segmentos na fixação de alíquotas, com junção de setores industriais, comerciais e de prestação de serviços, estes últimos seriam beneficiados, pois isoladamente suas alíquotas seriam maiores do que a média.

Em se considerando a motivação da desoneração, poder-se-ia supor que os segmentos intensivos em mão-de-obra deveriam ser desonerados prioritariamente, pois cumprem um papel social relevante para a sociedade: geradores intensivos de postos formais de trabalho. No entanto, tendo em vista que, de forma isolada as alíquotas sobre a receita bruta poderiam ser elevadas, recomendar-se-ia o agrupamento maior de segmentos, abrangendo os setores representativos do maior número possível de segurados, incluindo-se, portanto, o comércio e a indústria. Isso possibilitaria diminuir o peso das alíquotas na prestação de serviços, diminuindo o impacto negativo que sua reduzida cadeia produtiva traria no que tange à não-cumulatividade.

A importância da fixação correta de alíquotas, considerando as especificidades dos setores econômicos, está devidamente registrada no anteriormente citado estudo elaborado pela DIPRAN/CGARREC/DIREP. O estudo evidencia ainda que há setores que, por razões específicas, já foram contemplados com a desoneração da folha, como no caso dos Clubes de Futebol Profissional, Produtores Rurais e Agroindústrias e Empresas Optantes pelo SIMPLES. Outros setores que, por suas especificidades, também não devem merecer o mesmo tratamento dos demais segurados, como os Entes Públicos, suas Fundações e Autarquias, as Empresas classificadas no CNAE Seção Letra “L” (Administração Pública, Defesa e Seguridade Social), as Entidades Associativas e assemelhadas (religiosas, políticas, sindicatos, federações, confederações, cartórios, conselhos, fundações, condomínios, serviços sociais autônomos, etc) e as Financeiras.

3.4.6. Base de Cálculo

Ao se definir a base de cálculo da Contribuição Social específica substitutiva, cuidados devem ser tomados ao se tributar, ainda mais, bases existentes. A incidência adicional sobre uma base já existente pode resultar no efeito demonstrado na conhecida Curva de Laffer, segundo a qual, ao contrário de aumentar a arrecadação, tal medida estimula a evasão fiscal, fomenta as atividades informais e ilegais e por conseqüência reduz a arrecadação. Segundo Laffer, existe uma relação peculiar entre arrecadação e carga tributária. Quando a incidência de um tributo sobre uma base é baixa, uma pequena elevação proporciona, num primeiro momento, um aumento total na arrecadação. Contudo, quando se aumenta a incidência de um tributo já elevado, a relação se torna inversa, ou seja: queda na arrecadação. Considerando que sobre o faturamento já incidem, direta e indiretamente, tributos diversos, não se pode descartar a possibilidade de saturação dessa base.

Outra conseqüência esperada é a alteração do comportamento da arrecadação do INSS diante de crises econômicas. A longo prazo, pode-se considerar que a base faturamento crescerá mais rápido que a massa salarial. Entretanto, a base faturamento possui um comportamento diferente da massa salarial: na saída de crises, verifica-se primeiro o

crescimento do faturamento e após certo período ocorre a contratação de mão-de-obra, conseqüentemente acréscimo da massa salarial. Por outro lado, o contrário é verificado na entrada de crises: primeiro ocorre uma redução do faturamento e a seguir há a redução da mão-de-obra com conseqüente redução da massa salarial. Portanto, qualquer conclusão a respeito da volatilidade da arrecadação do INSS ficará condicionada ao comportamento da economia a longo prazo.

3.4.7. Considerações Finais

A regulamentação da EC nº 42/03 no que diz respeito ao processo de desoneração da folha de pagamento, conforme exposto, merece vários cuidados. A seguir são listadas as principais recomendações a serem seguidas:

- I. Ser implantada por meio de Contribuição Social Específica, prevista em Lei Complementar, a fim de evitar questionamentos jurídicos;
- II. Permanecer vinculada constitucionalmente ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS e administrada integralmente pelo MPS/INSS;
- III. Realizar a substituição de forma parcial, gradual, com alíquotas que reflitam o agrupamento do maior número possível de segmentos, abrangendo setores que possuam maior representação quanto à massa salarial e faturamento;
- IV. Realizar um rigoroso acompanhamento dos efeitos da desoneração no mercado de trabalho e na arrecadação do INSS, a fim de que não haja a necessidade de se criar uma outra fonte de custeio, que trará aumento da carga tributária;
- V. Excluir os setores econômicos que não comportam a desoneração.

CAPÍTULO 4

**DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E SEGURANÇADO
TRABALHO**

**As opiniões manifestadas na seção 4.1 deste capítulo são do seu autor; não necessariamente compartilhadas pelo Ministério da Previdência Social.*

4.1 – ADMINISTRAÇÃO DO SEGURO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO *(Luiz Eduardo Alcântara de Melo, do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional. Elaborada em junho de 2009)*

4.1.1. Cenário brasileiro

No período em que o sistema previdenciário brasileiro era baseado nas Caixas de Aposentadorias e Pensões, e também dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que atendiam a categorias profissionais mais organizadas, era muito comum que as empresas recorressem da pena de indenização pecuniária pelas conseqüências dos acidentes e doenças do trabalho às instâncias judiciais. Essas instâncias deferiam o pedido de recurso e imputavam ao sistema previdenciário o ônus do pagamento de benefícios para indenização destes eventos.

O seguro para as vítimas de acidentes do trabalho foi definido como atribuição da Previdência Social em 1919, pois até então era pago por seguradoras do setor privado que recorriam da obrigação de indenizar o que, por decisão das instâncias judiciais, acabavam por onerar o sistema previdenciário. A Lei nº 3.724/1919 tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades. Em 1944, o Decreto-Lei nº 7.036 reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social, e o Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho. Em 1976, o Decreto nº 79.037, de 24 de dezembro, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

Em 1988, mais precisamente em 5 de outubro, entra em vigor a atual Constituição Federal – CF, a qual introduziu o conceito de Seguridade Social, alinhando-se com uma tendência mundial. O art. 193, Título VIII da CF, tem como base o reconhecimento do valor do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social. As mudanças propostas pelo sistema de proteção social garantido pela atual CF podem ser sintetizadas pelas ações de fiscalização rigorosa das condições de trabalho para evitar acidentes e doenças ocupacionais, mediante parceria dos Ministérios do Trabalho e da Saúde; pela responsabilização do empregador pelo pagamento de indenizações, conforme a determinação da justiça criminal, em caráter punitivo; pela concessão de benefícios e prestação de assistência médica e de reabilitação aos acidentados; pelas ações que visam o combate às causas dos acidentes do trabalho, como a criação e fortalecimento das Comissões Internas de Prevenção ao Acidente do Trabalho – CIPAs, penalizando as empresas que não possibilitem a sua criação e conferindo a estabilidade dos componentes das CIPAs durante a condução dos trabalhos e em até doze meses após o término de seus mandatos; e a extensão, aos trabalhadores rurais, dos benefícios concedidos aos demais trabalhadores em caso de acidentes.

Atualmente o sistema de seguro de acidentes e doenças do trabalho brasileiro é essencialmente público, ainda que seja facultada às empresas a contratação na iniciativa privada de seguros desta natureza. A faculdade da contratação não desobriga a empresa da contribuição para a formação do fundo de custeio para pagamento de benefícios da Previdência Social ocasionados pelos acidentes e doenças do trabalho.

O mercado de seguros privados brasileiro é regulado pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, órgão ligado ao Ministério da Fazenda, e todo o sistema público do seguro de acidentes e doenças do trabalho é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. O INSS é o órgão do sistema de Previdência Social Brasileira e tem a competência de conceder, manter e pagar benefícios pecuniários de natureza acidentária – auxílio-doença e auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte – além de manter o Programa de Reabilitação Profissional que tem por objetivo a capacitação, a realocação do trabalhador na empresa ou a sua (re)inserção no mercado de trabalho. O tratamento médico-hospitalar às vítimas de acidente e doença do trabalho é de competência do Sistema Único de Saúde – SUS, órgão vinculado ao Ministério da Saúde, e a fiscalização dos ambientes de trabalho é de competência dos órgãos vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego. Toda a arrecadação de alíquotas de contribuição destinadas à formação de fundos de custeio do sistema previdenciário brasileiro é administrada pela Receita Federal do Brasil - órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, que se encarrega, inclusive, da fiscalização das empresas relativamente às matérias tributárias.

4.1.2. Conceito de Acidente e Doença do Trabalho – definição legal

A legislação brasileira define o acidente do trabalho como o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados empregados, trabalhadores avulsos e segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Consideram-se acidente do trabalho as entidades mórbidas: I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social; II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no item I (não são consideradas como doença do trabalho a doença degenerativa; a inerente a grupo etário; a que não produza incapacidade laborativa; a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho; III - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa; na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado; no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado. Em caso excepcional, constatando-se que a doença

não incluída na relação prevista nos itens I e II resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho.

Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho. Não é considerada agravação ou complicação de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às conseqüências do anterior.

Equiparam-se também ao acidente do trabalho o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação; o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em conseqüência de ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho; ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho; ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho; ato de pessoa privada do uso da razão; desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior.

4.1.3. Caracterização do Acidente e Doença do Trabalho

Ocorrido um acidente do trabalho, ou detectada a existência de um agravo à saúde do trabalhador, todo empregador tem a obrigação, por força legal, de comunicar o evento à Previdência Social até o 1º (primeiro) dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário-de-contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências, aplicada e cobrada pela Previdência Social. A notificação destes eventos é feita mediante formulário denominado Comunicação de Acidentes do Trabalho – CAT.

A caracterização do acidente e doença do trabalho, no âmbito da Previdência Social, é de competência exclusiva do setor de perícias-médicas do INSS. Esta caracterização é processada no momento do ato do exame médico-pericial que faz parte do processo de reconhecimento inicial do direito do segurado ao gozo de benefícios. Quando o segurado demandante do benefício não apresenta a CAT emitida pela empresa, o setor de perícia-médica do INSS solicita à empresa a sua emissão.

Fica caracterizado o evento acidente ou doença do trabalho quando a perícia médica define a existência de nexos técnicos entre a morbidade e a atividade profissional exercida pelo trabalhador. Há três tipos de nexos técnicos possíveis para a caracterização do acidente e doença do trabalho: profissional ou do trabalho, epidemiológico ou individual.

Do momento em que é firmada a existência de nexos técnicos pela perícia-médica do INSS fica definido que o benefício a ser concedido ao segurado, por motivo de afastamento de suas atividades laborais, seja temporário ou definitivo, será considerado de natureza acidentária.

4.1.4. Riscos Ambientais do Trabalho

4.1.4.1. A tarifação coletiva do seguro de acidentes do trabalho no Brasil

Além das contribuições a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, a Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nº 8.212/1991) prevê o recolhimento mensal sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos de um prêmio para o financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho – denominados benefícios acidentários.

O referido financiamento é obtido mediante a aplicação de três classes de alíquotas segundo o risco de acidentes do trabalho decorrente da atividade preponderante¹⁰⁰ da empresa:

- 1% (um por cento) quando o risco é considerado leve;
- 2% (dois por cento) quando considerado médio;
- 3% (três por cento) quando considerado grave.

As alíquotas de 1, 2 e 3%, que compõem a fonte básica de recursos que financiam os chamados benefícios de natureza acidentária, além das aposentadorias especiais, estão relacionadas diretamente à componente média das constatações dos graus de riscos ambientais do trabalho encontrados em cada agrupamento da estrutura da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, ou seja, a alíquota que caracteriza o grau leve, médio ou grave dos riscos ambientais está ligada à divisão Classe da estrutura da CNAE. A partir do enquadramento da atividade preponderante da empresa é que ocorre a sua classificação na CNAE-Classe e conseqüentemente identifica-se a alíquota a ser considerada para o recolhimento pela empresa.

Todas as empresas que pertencem a um mesmo ramo de atividade (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE Classe) pagam a mesma cota de seguro, independentemente delas causarem mais ou menos acidentes ou doenças. Fica então evidenciado que empresas desiguais são tratadas de forma homogênea no aspecto tributário e que se faz necessária a flexibilização da carga tributária de modo que a taxação seja baseada nas condições ambientais do trabalho de cada empresa e não mais pelo enquadramento de sua atividade preponderante segundo o setor de atividade econômica. Esta abordagem torna-se ainda mais relevante quando se estuda esta flexibilização considerando a possibilidade de converter-se em promoção da saúde e segurança no ambiente do trabalho. Os estudos para a flexibilização das alíquotas de contribuição estão baseados no binômio *bonus x malus*.

100 Segundo os §§ 3º, 4º e 5º do Art. 202 do Decreto N 3.048/1999, considera-se preponderante a atividade que ocupa, na empresa, o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos. A atividade econômica preponderante da empresa e os respectivos riscos de acidentes do trabalho compõem a Relação de Atividades Preponderantes e correspondentes Graus de Risco, prevista no Anexo V do referido Decreto, e é de responsabilidade da empresa realizar o enquadramento na atividade preponderante, cabendo à Secretaria da Receita Federal do Brasil revê-lo a qualquer tempo.

4.1.4.2. A Tarifação Individual por Empresa - Aplicando o Bonus-Malus

A partir de 2003 (Lei Nº 10.666, 08/05/2003), surgiu a possibilidade de flexibilização das alíquotas de contribuição destinadas ao financiamento dos benefícios concedidos e pagos pela Previdência Social em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho. Esta flexibilização ocorrerá sobre as alíquotas de contribuição de 1, 2 e 3% de forma que as empresas que mais causam acidentes e doenças tenham aumentada a sua alíquota de contribuição em até 100% - princípio *malus* - e que aquelas que investem na melhoria dos ambientes de trabalho, diminuindo o número de acidentes e doenças, possam ter a alíquota reduzida em até 50% - princípio *bonus*.

Assim, uma empresa enquadrada em uma atividade cujo grau de risco seja considerado leve terá sua alíquota de contribuição flexibilizada entre 0,5% a 2%; enquadrando em uma atividade de grau de risco considerado médio a alíquota poderá variar entre 1 e 3% e quando for em uma atividade de grau considerado grave a variação ocorrerá entre 1,5 a 6%.

A construção que materializa a flexibilidade prevista é denominada Fator Acidentário de Prevenção – FAP e teve sua metodologia de cálculo estudada e aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS que tem composição quadripartite – governo, trabalhadores, empregadores e associações de aposentados e pensionistas.

O cálculo do FAP equivale ao cálculo de um Índice Composto obtido pela somatória de percentuais de ordem de Índices de Frequência, Gravidade e Custo:

- O Índice de Frequência é baseado em toda acidentalidade registrada mediante Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT mais Auxílio-Doença Acidentário (B91), Aposentadoria por Invalidez Acidentária (B92), Pensão por Morte Acidentária (B93) e Auxílio-Acidente Acidentário (B94) que foram concedidos sem uma CAT vinculada a partir da aplicação de nexos técnicos pela Perícia Médica do INSS, que no primeiro processamento somaram cerca de 600 mil frequências;
- O Índice de Gravidade é baseado no Sistema Único de Benefício - SUB, e é calculado como uma média ponderada das taxas dos registros de auxílio-doença e auxílio-acidente (peso de 10% cada), pensão por morte (peso de 50%) e aposentadoria por invalidez (peso de 30%). A atribuição de pesos diferenciados para morte (0,50) e invalidez (0,30) segue indicações da NBR 14.280/99 e tendência internacional estabelecendo procedimentos que colocam os eventos óbito e invalidez no grau mais elevado de gravidade;
- O Índice de Custo é baseado nos valores pagos para os benefícios auxílio-doença calculados como uma multiplicação do valor do benefício e o tempo de afastamento em meses, e nos valores pagos e projetados para os benefícios aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-acidente, todos de natureza acidentária, adotando-se a projeção de expectativa de vida (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE).

Além dos índices relacionados, a metodologia prevê a aplicação de travas: trava de taxa de rotatividade e de óbitos e invalidez para evitar concessão de bonificação para empresas que não investem em promoção de condições favoráveis nos ambientes laborais.

O Índice Composto pondera o percentil de gravidade com 50% de importância, o percentil de frequência com 35% de importância e o percentil de custo com 15% de importância. O peso maior para gravidade atende à política de combate ao óbito e invalidez; o peso da frequência com tem objetivo de desestimular toda e qualquer acidentalidade e geração de doenças do trabalho; e, o custo recebe este peso para evitar que eventos semelhantes tenham valores diferentes devido aos níveis de remuneração praticados nos diversos setores econômicos, mas resguardando o equilíbrio atuarial.

Acessoriamente ao processamento do FAP, a relação de atividades preponderantes e correspondentes graus de risco, em conformidade com a CNAE, passa por um processo de revisão, trazendo a inovação de distribuir as alíquotas de 1, 2 e 3% pela CNAE-SubClasse, que é um nível mais desagregado da estrutura da CNAE, e que aproxima ainda mais das reais condições dos ambientes onde são desenvolvidas as atividades laborais pelos trabalhadores.

Há consenso quanto à necessidade de se conferir aos empregadores previdentes em matéria de segurança e saúde do trabalho um incentivo tributário como vantagem competitiva; ganho de imagem mercadológica e, fundamentalmente, retorno econômico devido à gestão dos riscos ocupacionais dentro da política de responsabilidade social da empresa. A Previdência Social espera que o FAP seja um fator de estímulo às empresas para que invistam mais em programas de prevenção e proteção contra os riscos ambientais do trabalho.

4.1.5. Exposição a agentes nocivos e benefícios de natureza acidental

A Lei de Benefícios da Previdência Social Brasileira (Lei Nº 8.213/1991) prevê a concessão de aposentadoria especial ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15, 20 ou 25 anos, devendo ser comprovada a exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. A exposição deverá ocorrer segundo tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente.

Os eventos decorrentes dos riscos ambientais do trabalho implicam, ainda, a concessão de benefícios, pela Previdência Social, denominados “acidentários”. O benefício acidentário é devido ao segurado acidentado, ou ao(s) seu(s) dependente(s), quando o acidente ocorre no exercício do trabalho a serviço da empresa, equiparando-se a este a doença profissional ou do trabalho ou, ainda, quando sofrido no percurso entre a residência e o local de trabalho, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a redução da capacidade para o trabalho. Os benefícios acidentários classificam-se em aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-suplementar:

- tem direito à aposentadoria por invalidez, espécie 92, o segurado acidentado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença acidentário, é considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência;
- a pensão por morte, espécie 93, é devida ao(s) dependente(s) daquele segurado que falece em consequência de acidente do trabalho;
- o auxílio-doença, espécie 91, é devido ao segurado que fica incapacitado, por motivo de doença decorrente de acidente do trabalho;
- o auxílio-acidente, espécie 94, é devido ao segurado acidentado que, após consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, apresenta seqüela que implique na redução de sua capacidade laborativa. A concessão do benefício independe de qualquer remuneração auferida pelo acidentado, mesmo quando esta se refere a outro benefício, exceto a de qualquer aposentadoria;
- o auxílio-suplementar, espécie 95, era devido ao segurado acidentado que, após consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, apresentava seqüela que implicava a redução da sua capacidade laborativa e que, caso não impedisse o desempenho da mesma atividade, exigia-lhe, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho. Esse benefício cessa com a aposentadoria. A Lei nº 8.213/91 extinguiu a concessão desta espécie de benefício.

Tabela 1
Benefícios Acidentários Concedidos e Emitidos segundo os Grupos de Espécies - Brasil, 2005 a 2008

Grupo de Espécies	Benefícios Concedidos				Benefícios Emitidos			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
TOTAL	177.389	158.814	291.442	377.001	9.087.123	8.793.461	9.046.640	9.425.350
Auxílio-Doença	156.168	140.998	274.946	356.336	1.556.067	1.207.043	1.476.879	1.836.868
Aposentadoria por Invalidez	9.658	5.854	4.495	7.839	1.682.839	1.751.516	1.771.444	1.816.106
Auxílio-Acidente	9.951	10.437	10.566	11.699	4.285.383	4.277.345	4.249.703	4.231.706
Pensão por Morte	1.612	1.525	1.435	1.127	1.562.834	1.557.557	1.548.614	1.540.670

Fonte: Dataprev, Síntese

4.1.6. Cenário - Acidentes e Doenças do Trabalho no Brasil

Em geral dividimos os dados estatísticos sobre acidentes e doenças do trabalho no âmbito da Previdência Social em dois grandes grupos: registro e liquidação.

- Acidentes do trabalho registrados são aqueles cujas comunicações são protocolizadas e caracterizadas pelo INSS. Os acidentes do trabalho registrados são classificados em: acidente típico - acidente decorrente da característica da atividade profissional desempenhada pelo acidentado; acidente de trajeto - acidente ocorrido no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado, e vice-versa; e doença profissional ou do trabalho.

Tabela 2
Acidentes e Doenças do Trabalho Registrados no Brasil - 2005 a 2007

Ano	Acidentes e Doenças do Trabalho Registrados					
	Total	Mediante CAT				Mediante Nexo Técnico
		Total	Típico	Trajeto	Doença do Trabalho	
2005	499.680	499.680	398.613	67.971	33.096	–
2006	512.232	512.232	407.426	74.636	30.170	–
2007	653.090	514.135	414.785	78.564	20.786	138.955

Fonte: MPS e MTE/Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho

- Acidentes do trabalho liquidados correspondem aos acidentes cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as seqüelas. Os acidentes liquidados são classificados em:
 - simples assistência médica - atendimento médico seguido da pronta recuperação do segurado para o exercício da atividade laborativa;
 - incapacidade com afastamento inferior a 15 dias - entende-se por incapacidade temporária a interrupção do exercício laboral durante o período de tratamento psicofísico-social por ocasião de acidente do trabalho, sendo que este afastamento, quando inferior ou igual a 15 dias, não gera pagamento por parte do INSS, sendo que a cobertura financeira (remuneração salarial) desse período é de responsabilidade do empregador;
 - incapacidade com afastamento superior a 15 dias - a interrupção do exercício laboral durante o período de tratamento psicofísico-social por ocasião de acidente do trabalho, quando superior a 15 dias, é coberto financeiramente (remuneração salarial) pelo INSS;
 - incapacidade permanente - refere-se aos segurados que ficaram permanentemente incapacitados para o exercício laboral. A incapacidade permanente pode ser de dois

- tipos: a) parcial é quando após o devido tratamento psicofísico-social, o segurado apresentar seqüela definitiva que implique redução da capacidade laborativa devidamente enquadrada em legislação específica, redução da capacidade laborativa com exigência de maior esforço para o desempenho da mesma atividade que exercia na época do acidente ou em impossibilidade de desempenho da atividade que exercia à época do acidente, permitido, porém, o desempenho de outra após processo de reabilitação profissional, nos casos indicados pela perícia médica do INSS; e b) total é quando o segurado apresentar incapacidade permanente e total para o exercício de qualquer atividade laborativa.
- óbito - é o falecimento do segurado ocorrido em função do acidente de trabalho durante o exercício laboral.

Tabela 3
Acidentes e Doenças do Trabalho Liquidados - Brasil, 2005 a 2007

Ano	Acidentes e Doenças do Trabalho Liquidados						
	Total	Assistência Médica	Incapacidade Temporária			Incapacidade Permanente	Óbito
			Total	Menos de 15 dias	Mais de 15 dias		
2005	545.703	83.157	445.409	282.357	163.052	14.371	2.766
2006	559.109	87.483	459.625	309.681	149.944	9.203	2.798
2007	688.693	96.793	580.592	298.896	281.696	8.504	2.804

Fonte: MPS e MTE/Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho

4.2 – PANORAMA DO ATUAL MODELO DE SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO (2003)

O objetivo desta Nota Técnica é traçar um diagnóstico do Sistema de Seguro de Acidente de Trabalho – SAT e apresentar as recentes iniciativas do Ministério da Previdência Social sobre o tema, além de alguns desafios. A primeira seção apresenta sucintamente a descrição dos riscos que são cobertos pelo atual modelo e a sua forma de financiamento; na seção 4.2.2 são analisados os números de acidentes de trabalho em 2002, que consistem nas últimas informações disponíveis; a seção 4.2.3 apresenta os dados previdenciários propriamente; por fim, a seção 4.2.4 traz as considerações finais, sublinhando as recentes modificações legais e os alguns desafios a serem enfrentados. Em anexo, são apresentados conceitos e as fontes das informações utilizadas neste artigo.

4.2.1. Seguro de Acidente de Trabalho - SAT: Breve Descrição

A Previdência Social paga um benefício acidentário quando um empregado formal sofre um acidente de trabalho e é afastado de suas atividades profissionais por mais de quinze dias, ou fica incapacitado de trabalhar. No primeiro caso, o trabalhador tem direito a um auxílio temporário, no segundo, a uma aposentadoria. Se o empregado vier a falecer em razão do acidente de trabalho, também é gerado um benefício, neste caso uma pensão por morte em acidente de trabalho paga ao seu dependente. A Previdência paga também um auxílio vitalício (auxílio-acidente) aos acidentados que ficaram com seqüelas do acidente mesmo que, uma vez reabilitados, voltem a trabalhar.

Estas situações impactam diretamente o fluxo de caixa da Previdência Social. Por um lado, com o pagamento de benefícios relacionados a acidentes de trabalho, aumentam as despesas Previdenciárias. Pelo outro, com o empregado afastado, seja de forma temporária ou permanente, tanto ele como seu empregador deixam de contribuir para a Previdência, o que reduz a arrecadação previdenciária.

Outro impacto sobre a Previdência provém da aposentadoria ou pensão por morte por acidente de trabalho. Geralmente, um empregado que se aposenta por acidente de trabalho ainda não tem idade e nem tempo de contribuição suficiente para uma aposentadoria regular, o que significa que ele teve um tempo de contribuição menor do que o esperado e tem grande probabilidade de receber aposentadoria por um tempo maior que o esperado. Vale ressaltar, no entanto, que trabalhadores acidentados e pessoas portadoras de deficiência física têm, em média, uma expectativa de vida menor que a verificada para o restante dos trabalhadores.

Para financiar estes os riscos provenientes de acidentes de trabalho, os empregadores são obrigados a pagar uma alíquota adicional em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa, decorrentes dos riscos ambientais do trabalho – conhecida como alíquota SAT¹⁰¹ – junto com a contribuição mensal referente à cota patronal paga regularmente.

Pela legislação vigente, os benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho e a aposentadoria especial são financiados com as alíquotas de 1%, 2% ou 3% incidentes sobre a remuneração paga pela empresa a seus empregados e trabalhadores avulsos, conforme o ramo da atividade. Embora juridicamente não conexo com o SAT, vale lembrar que no caso dos trabalhadores sujeitos a riscos que ensejem a aposentadoria especial, há, ainda, um adicional de 6%, 9% ou 12% incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores expostos a condições que ensejem a concessão desse benefício.

101 Existem duas exceções à cobrança da alíquota SAT: Entidades Filantrópicas, que são isentas do pagamento da cota patronal à Previdência Social, e os estabelecimentos optantes pelo SIMPLES, que trocam seus encargos – entre eles a cota patronal – pelo pagamento de uma cota única em função de seu faturamento.

A Emenda Constitucional n.º 20/98, no entanto, abriu a possibilidade de atendimento concorrencial da cobertura do risco de acidente de trabalho entre o RGPS e o setor privado¹⁰². Como no período 1999-2003 não houve regulamentação de lei específica para atender o dispositivo, o modelo do SAT continua sob os mesmos critérios vigentes pré-Emenda n.º 20/98.

Em 2003, no atual contexto da reforma previdenciária, o modelo de SAT volta a ser discutido. Na Câmara dos Deputados, durante a discussão da PEC n.º 40/03 (Reforma da Previdência), foram incluídas modificações no texto constitucional que estabelecem o atendimento da cobertura dos acidentes de trabalho exclusivamente pela Previdência¹⁰³, sem participação do setor privado, o que leva à revogação do atual § 10 do art. 201 da CF.

4.2.2. Acidentes de Trabalho no Brasil¹⁰⁴

Em 2002, foram registrados 387.905 acidentes de trabalho no Brasil¹⁰⁵, o que significa que de cada 1.000 trabalhadores segurados, 17,85¹⁰⁶ sofreram algum acidente de trabalho. A quantidade de acidentes em 2002 representa um contingente 14,0% superior ao verificado em 2001 (340.251 acidentes) e 6,6% em relação a 2000 (363.868 acidentes), conforme gráfico 1 a seguir.

102 De acordo com o § 10 do art. 201 da Constituição, “*Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado*”.

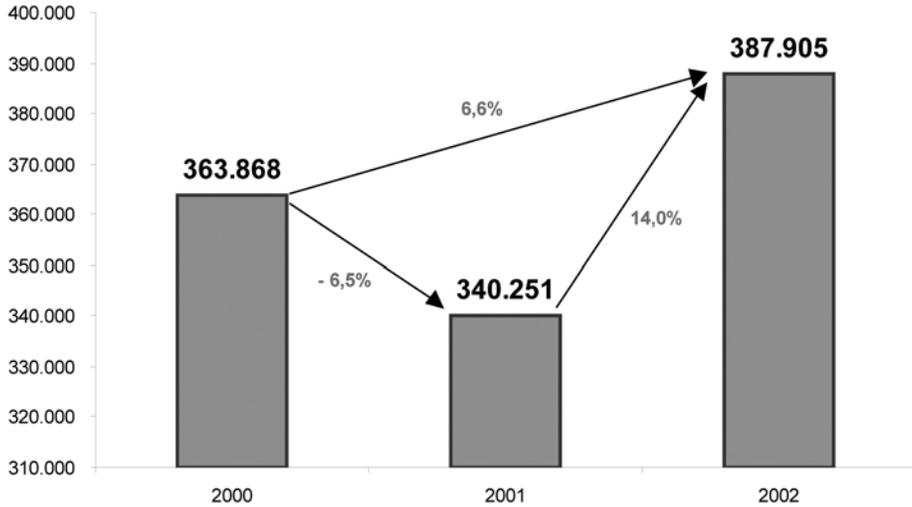
103 O texto da reforma da Previdência será discutido no Senado Federal com o seguinte dispositivo: “Art. 201.I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente de trabalho, e idade avançada; (grifos nossos)” e a supressão do § 10 do mesmo artigo.

104 Esta seção está baseada no artigo “Segurança do Trabalho no Brasil”, publicado no Informe de Previdência Social de outubro de 2001.

105 Ressalte-se que estes dados estão, provavelmente, subnotificados. Primeiro, em face da informalidade das relações de trabalho no Brasil - apenas 42,34% das pessoas ocupadas eram contribuintes da previdência social no ano de 2001 (PNAD 2001/IBGE). Segundo, em face de o empregador priorizar a notificação apenas dos acidentes mais graves – aqueles que geram conseqüências em termos de benefícios e assistência à saúde -, deixando de lado um número considerável de acidentes leves e sem maiores repercussões. Terceiro, em face de a previdência social registrar apenas os acidentes referentes aos segurados empregado, trabalhador avulso e segurado especial.

106 Considerou-se a quantidade média de trabalhadores empregados em 2002 (21.725.833), de acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2002.

GRÁFICO 1
QUANTIDADE TOTAL DE ACIDENTES DE
TRABALHO REGISTRADOS – 2000 a 2002



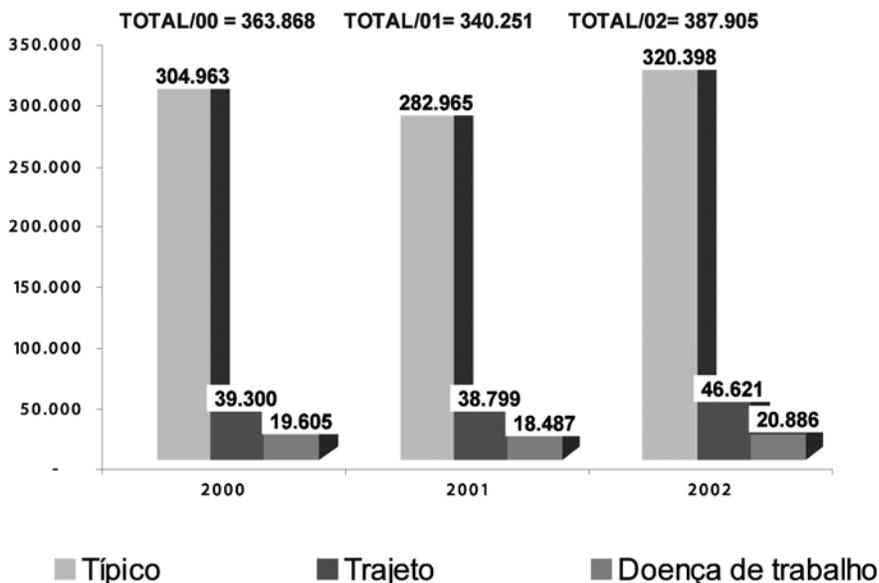
Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

De acordo com o gráfico 2, dentre os 387.905 acidentes registrados em 2002, 82,6% (320.398) correspondem a acidentes típicos, ou seja, decorrentes do exercício do trabalho, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause morte, perda ou redução da capacidade para o trabalho. Além dos acidentes típicos, 12,0% (46.621) referem-se a acidentes de trajeto (que ocorrem durante o deslocamento entre a residência e o local de trabalho) e 5,4% (20.886) foram acidentes provenientes de doenças do trabalho (resultante da atividade profissional exercida).

GRÁFICO 2
QUANTIDADE TOTAL DE ACIDENTES DE TRABALHO REGISTRADOS,
SEGUNDO O MOTIVO – 2000 a 2002



Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

A concentração de acidentes na categoria “típicos” mostra que a maioria dos acidentes no Brasil ocorre dentro da própria empresa, no desenvolvimento rotineiro da atividade laborativa e acomete principalmente trabalhadores jovens com idade até 24 anos (como pode ser visto na tabela 1 – quantidade absoluta e gráfico 3 – frequência ponderada pela quantidade de trabalhadores em cada faixa etária). Os dados indicam a necessidade de políticas orientadas fundamentalmente para o ambiente de trabalho, ou seja, para o local onde a atividade profissional é desenvolvida, com especial ênfase nos trabalhadores com menos experiência.

TABELA 1
QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO REGISTRADOS, SEGUNDO
OS GRUPOS DE IDADE E MOTIVO – 2002

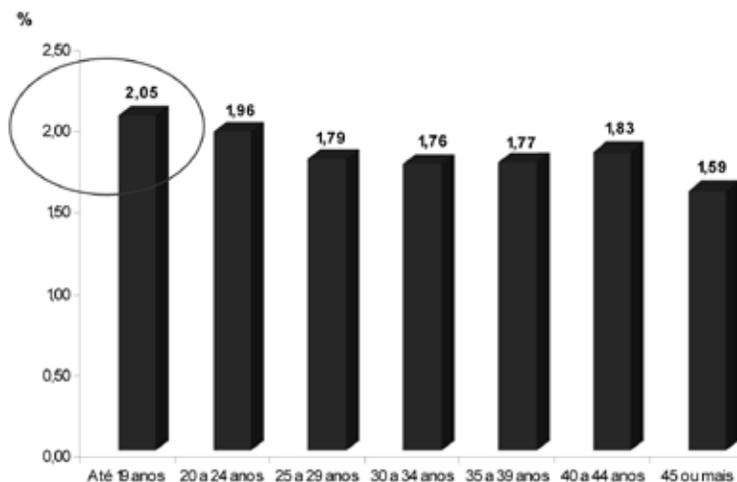
GRUPOS DE IDADE	TOTAL	Típico	Trajeto	Doença de Trabalho
TOTAL.....	387.905	320.398	46.621	20.886
Até 19 anos.....	15.273	13.076	1.958	239
20 a 24 anos.....	73.207	61.822	9.142	2.243
25 a 29 anos.....	70.881	59.025	8.817	3.039
30 a 34 anos.....	61.715	51.090	7.404	3.221
35 a 39 anos.....	54.643	44.709	6.408	3.526
40 a 44 anos.....	44.747	36.183	4.994	3.570
45 ou mais.....	67.439	54.493	7.898	5.048
QUANTIDADE TOTAL	387.905	320.398	46.621	20.886

Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

GRÁFICO 3
PARTICIPAÇÃO % RELATIVA DA QUANTIDADE DE ACIDENTES
REGISTRADOS NA MÉDIA DE VÍNCULOS DE EMPREGADOS, SEGUNDO OS
GRUPOS DE IDADE – 2002



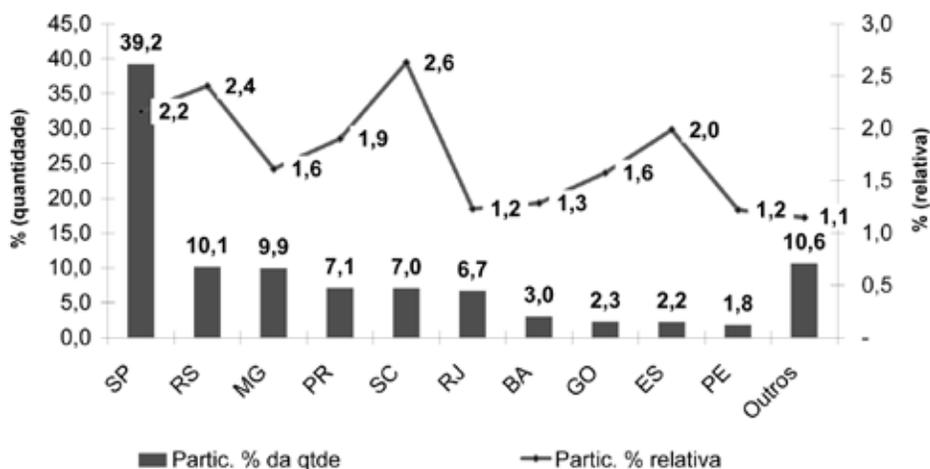
Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

O maior contingente dos acidentes ocorreu no estado de São Paulo, onde foram registrados 39,2% do total. Entretanto, a maior relação entre quantidade de acidentes e total de trabalhadores nas empresas aparece em Santa Catarina, onde, de cada 100 trabalhadores, 2,6 sofreram algum acidente (gráfico 4).

GRÁFICO 4
PARTICIPAÇÃO % DE ACIDENTES NAS 10 UF'S COM MAIOR INCIDÊNCIA
(2001) E PARTICIPAÇÃO % RELATIVA NA MÉDIA TOTAL DE VÍNCULOS DE
EMPREGADOS - 2002



Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

Quando se observam as conseqüências dos acidentes do trabalho (acidentes liquidados 107 por conseqüência), verifica-se que, do total de 410.502 acidentes, 331.398, equivalente a 80,7%, acabaram em incapacidade temporária do trabalhador, o que gera, na maior parte das vezes, benefícios de auxílio-doença acidentário (tabela 2 e gráfico 5).

107 Acidentes Liquidados são aqueles cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as seqüelas.

TABELA 2
QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO LIQUIDADOS*,
SEGUNDO A CONSEQUÊNCIA – 2000 a 2002

CONSEQÜÊNCIAS	QUANTIDADE			VARIÇÃO PERCENTUAL		
	2000	2001	2002	01/00	02/01	02/00
Assistência Médica	51.474	51.686	61.177	0,4	18,4	18,9
Incapacidade Temporária	318.698	294.991	331.398	-7,4	12,3	4,0
Menos de 15 dias	172.077	151.048	175.640	-12,2	16,3	2,1
Mais de 15 dias	146.621	143.943	155.758	-1,8	8,2	6,2
Incapacidade Permanente	15.317	12.038	15.029	-21,4	24,8	-1,9
Óbito	3.094	2.753	2.898	-11,0	5,3	-6,3
TOTAL	388.583	361.468	410.502	-7,0	13,6	5,6

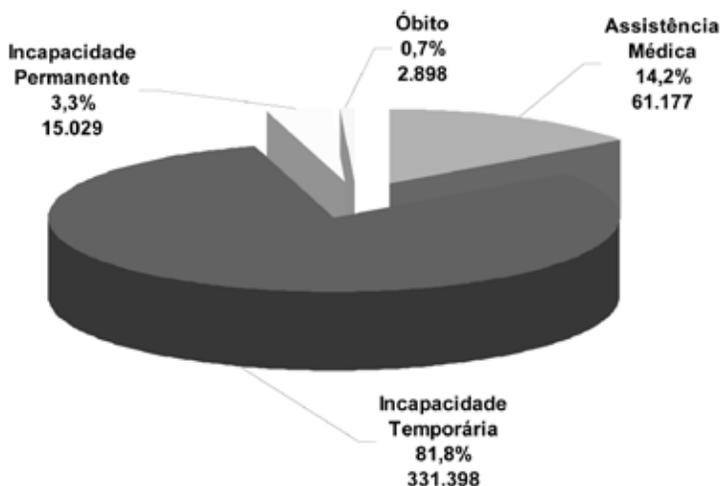
Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

* Corresponde à quantidade de acidentes cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as seqüelas.

GRÁFICO 5
DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO
LIQUIDADOS*, SEGUNDO A CONSEQUÊNCIA – 2002



Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

* Corresponde à quantidade de acidentes cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as seqüelas.

Em 2002 foram registradas 2.898 mortes por acidentes de trabalho, com um coeficiente de 0,133 óbitos a cada 1.000 segurados. Este indicador encontra-se em um patamar ainda bastante elevado quando comparado com os índices de outros países. Conforme dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT, para um grupo de 32 países selecionados entre vários continentes e níveis de desenvolvimento, o Brasil ocupa a 10ª posição em termos de índices de acidentes fatais¹⁰⁸, sendo superado por países como Paquistão, Índia, El Salvador, Turquia, Peru, Equador, Tailândia, Malásia e Cingapura (tabela 3).

TABELA 3
COEFICIENTE DE ACIDENTES FATAIS, PARA GRUPOS DE 1.000
SEGURADOS, SEGUNDO PAÍSES SELECIONADOS

	PAÍS	COEFICIENTE	ANO REFERÊNCIA
1	Paquistão*	0,860	1996
2	Índia*	0,340	1997
3	El Salvador	0,330	1998
4	Turquia	0,290	1997
5	Peru	0,186	1996
6	Equador	0,168	1994
7	Tailândia	0,154	1998
8	Malásia	0,150	1998
9	Cingapura*	0,142	1998
10	Brasil	0,133	2002
11	México	0,120	1997
12	Hungria*	0,119	1998
13	Tunísia	0,099	1998
14	Espanha	0,097	1998
15	Nicarágua	0,096	1998
16	Alemanha*	0,080	1993
17	Itália	0,079	1997
18	Colômbia	0,077	1995
19	Canadá*	0,071	1997
20	Costa Rica	0,069	1997
21	Bolívia	0,066	1998
22	Polônia*	0,060	1997
23	Bélgica	0,055	1997
24	França*	0,053	1996
25	Austria*	0,051	1997
26	República Tcheca	0,050	1998
27	Austrália*	0,050	1996
28	Kazaquistão*	0,041	1997
29	Suíça	0,034	1997
30	Suécia*	0,023	1997
31	Reino Unido*	0,010	1997
32	EUA*	0,005	1997

Fonte: Yearbook of Labour Statistics, OIT, 1999; AEPS 2002

Elaboração: SPS/MPS

* A taxa mensurada nestes países tem como fator multiplicativo mil pessoas empregadas.

Obs. No caso do Brasil, foi utilizado o número médio de empregados contribuintes em 2002 (21.725.833), com base no AEPS 2002.

108 Foi utilizado o índice de acidentes fatais, tendo em vista que a subnotificação dos óbitos é mais difícil, sendo os registros mais confiáveis, de forma a permitir uma comparação mais adequada.

A análise da incidência dos acidentes do trabalho por ramo de atividade mostra, para grupos de mil segurados, um índice médio, para todas as atividades, de 17,51. Chama a atenção o índice da atividade industrial, de 28,10, onde a indústria da extração mineral apresenta um índice de 29,18 e a de serviços industriais de utilidade pública, de 33,90. Na agricultura, o índice ficou em 21,80 acidentes para cada mil segurados¹⁰⁹ (tabela 4).

TABELA 4
QUANTIDADE E COEFICIENTES DE ACIDENTES DO TRABALHO,
SEGUNDO A ATIVIDADE ECONÔMICA – 2002

SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA	Registros de Acidentes de Trabalho	Vínculos Empregatícios*	Coefficiente (p/ cada 1.000 contribuintes)
Agricultura.....	23.104	1.286.220	17,96
Indústria.....	160.244	6.259.333	25,60
Extrativa Mineral.....	3.149	105.992	29,71
Construção.....	25.627	1.176.019	21,79
Serviços Industriais de Utilidade Pública.	8.300	278.449	29,81
Transformação.....	123.168	4.698.873	26,21
Serviços.....	142.230	14.009.768	10,15
Ignorado.....	14.067	27.055	519,94
TOTAL.....	339.645	21.582.376	15,74

Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

Deve-se destacar também a região do corpo atingida pelos acidentes. Segundo os últimos dados disponíveis (2002), as lesões com maior incidência foram o ferimento do punho e da mão, com 13,83% do total de acidentes, fratura do punho e da mão, com 7,06%, traumatismo superficial do punho e da mão, com 4,68% e sinovite e tenossinovite, com 3,14% (tabela 5).

109 Contudo, como já antes ressaltado, esses índices estão, provavelmente, sub-representados, sobretudo nos setores que apresentam cobertura previdenciária mais baixa, a exemplo dos da agricultura e construção civil. Conforme dados da PNAD/2001, a cobertura previdenciária nas atividades de agricultura e construção civil é, respectivamente, 10,2% e 27,5%. São as atividades de mais baixa cobertura previdenciária, enquanto em atividades industriais diversas a cobertura é de 76,3%.

TABELA 5
QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO REGISTRADOS POR TIPO DE FERIMENTOS E LESÕES LIGADAS AO PUNHO E MÃO, SEGUNDO OS CÓDIGOS DA CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE DOENÇAS (CID) – 2002

TIPOS DE ACIDENTES DE TRABALHO REGISTRADOS	Quantidade	% sobre o total
S61 - Ferimento do punho e da mão	53.636	13,83
S62 - Fratura do punho e da mão	27.390	7,06
S60 - Traumatismo superficial do punho e da mão	18.151	4,68
M65 - Sinovite e tenossinovite	12.170	3,14
S68 - Amputação traumática do punho e da mão	6.942	1,79
S63 - Luxação, entorse e distensão das articulações desligamentos punho e mão.	5.821	1,50
T23 - Queimadura e corrosão do punho e da mão	2.750	0,71
S67 - Lesão por esmagamento do punho e da mão	2.005	0,52
S66 - Traumatismo de músculo e tendão ao nível do punho e da mão	1.926	0,50
S69 - Outros traumatismos e os não especificados do punho e da mão	1.884	0,49
Subtotal	132.675	34,20
Outros	255.230	65,80
TOTAL	387.905	100,00

Fonte: AEPS/2002

Elaboração: SPS/MPS

Obs. Dados sujeitos a revisão

Dessa forma os acidentes localizados nos punhos e mãos dos trabalhadores somaram 132.675 acidentes, o equivalente a 34,20% do total de acidentes verificados em 2002. São acidentes na sua maioria provocados por máquinas, em grande parte obsoletas, como demonstra o trabalho do prof. René Mendes, publicado pelo Ministério da Previdência Social¹¹⁰ (ver tabela 6).

TABELA 6
Máquinas Geradoras de Acidentes de Trabalho

Segundo o Prof. René Mendes, as máquinas e equipamentos obsoletos e inseguros são responsáveis por cerca de 25% dos acidentes do trabalho graves e incapacitantes registrados no país. Entre essas máquinas, destacam-se as seguintes:

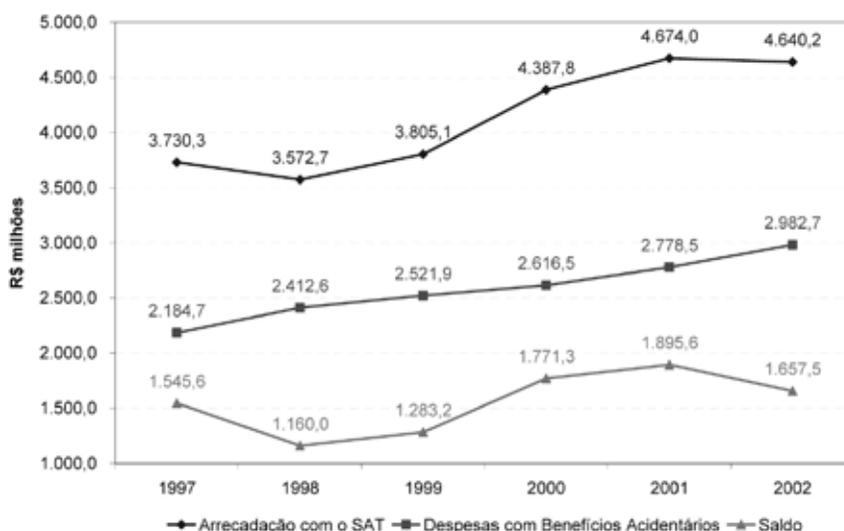
¹¹⁰ MENDES, René. **Máquinas e acidentes de trabalho**. Brasília: MPAS, 2001. 86 p. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.13).

MÁQUINA OU EQUIPAMENTO	UTILIZAÇÃO SETORIAL PREDOMINANTE	IMPORTÂNCIA COMO CAUSADOR DE ACIDENTES GRAVES E INCAPACITANTES
<p>1. PRENSAS: Máquinas nas quais o material (placa ou chapa) é trabalhada sob operações de conformação ou corte, que se sucedem entre a parte superior ou inferior da ferramenta.</p>	<p>Metalurgia básica; fabricação de máquinas e equipamentos; fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias.</p>	<p>Responsáveis por: 31,8% de todos os acidentes graves investigados pelo INSS - SP; 15% de todos os acidentes do trabalho causados por máquinas; 42% dos casos de esmagamento de dedos ou mão.</p>
<p>2. MÁQUINAS DE TRABALHAR MADEIRAS: SERRAS CIRCULARES</p>	<p>Construção; fabricação de artigos de mobiliário; comércio atacadista de madeira, etc.</p>	<p>Responsáveis por 15% dos acidentes graves investigados pelo INSS - sp; Serras circulares: 15% de todos os acidentes do trabalho causados por máquinas e 16% dos casos de amputação de dedos.</p>
<p>3. MÁQUINAS DE TRABALHAR MADEIRAS TUPIAS: confecção de molduras. DESEMPENADERAS: Ajustar ou endireitar a peça de madeira bruta.</p>	<p>Construção civil; fabricação de artigos de mobiliário; fabricação de produtos de madeira.</p>	<p>As máquinas de trabalhar madeiras foram responsáveis por 15% de 1.000 acidentes graves investigados pelo INSS - SP; as desempenadeiras são classificadas entre as mais "perigosas".</p>
<p>4. INJETORAS DE PLÁSTICO: Utilizada para fabricação descontinua de produtos moldados, pela injeção de material plastificado no molde, que contém uma ou mais cavidades.</p>	<p>Fabricação de produtos de plástico - distribuição nacional, em todas as áreas com indústria, principalmente pequenas e médias.</p>	<p>Em 1992, 39% dos casos de acidentes graves na indústria plástica foram com máquinas injetoras de plástico.</p>
<p>5. GUILHOTINAS: Máquinas ferramentas para corte principalmente de chapas ou lâminas de metal.</p>	<p>metalurgia básica; fabricação de máquinas e equipamentos; fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias.</p>	<p>Responsáveis por: 2,6% de todos os acidentes graves causados por máquinas; 4,5% dos casos de amputação de dedos.</p>
<p>6. CALANDRAS E CILINDROS: Máquinas utilizadas com o propósito de atingir a espessura desejada para a seqüência do processo.</p>	<p>Fabricação de produtos de padaria, confeitaria e pastelaria; lavanderia e tinturaria.</p>	<p>Responsáveis por: 3,4% de todos os acidentes com máquinas; 6,6% de todos os acidentes graves, causados por máquinas; 16,1% de todos os esmagamentos de dedos, causados por máquinas.</p>
<p>7. MOTOSSERAS</p>	<p>Silvicultura, exploração floresta e serviços relacionados com estas atividades; fabricação de produtos de madeira.</p>	<p>Em 43% dos acidentes são atingidos mãos e braços; 38% atingem as pernas; 6% os pés, 8% cabeça e face, e 5% o tronco.</p>
<p>8. MÁQUINAS DE DESCORTICAR E DESFIBRAR O SISAL</p>	<p>Atividades de serviços relacionados com a Agricultura; beneficiamento de outras fibras têxteis naturais.</p>	<p>Os acidentes com máquinas "paraibas" constituem um dos exemplos mais conhecidos e trágicos, associados com mutilações graves, que incluem amputação de mão e antebraço.</p>

4.2.3 Previdência e os Acidentes de Trabalho

Confrontando receitas e despesas, pode-se afirmar que o sistema de Seguro de Acidente de Trabalho no Brasil é superavitário. De acordo com o gráfico 6, em 2002 este superávit foi de R\$ 1,6 bilhão. Esse superávit financiou os demais benefícios previdenciários em curso de pagamento.

GRÁFICO 6
ARRECAÇÃO COMO O SEGURO DE ACIDENTES DE TRABALHO E
DESPESA COM BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS EMITIDOS – VALORES EM R\$
MILHÕES DE DEZ/2002 – INPC – 1997 a 2002 –



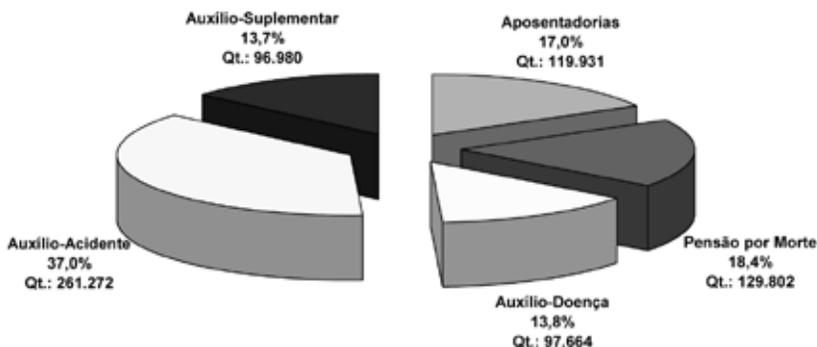
Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social
Elaboração: SPS/MPS

A despesa de R\$ 3,0 bilhões em 2002 pagou um estoque médio de 705,6 mil benefícios de caráter acidentário. A quantidade de auxílios-acidente representou 37% do total, o que significou 261,3 mil benefícios. Em seguida, destaque para o estoque das pensões por morte (130 mil benefícios, 18,4% do total) e das aposentadorias (119,9 mil, 17% do total) (gráficos 7 e 8).

GRÁFICOS 7 e 8
QUANTIDADE MÉDIA E VALOR DOS BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS
EMITIDOS EM 2002 – AJUSTADO PELO INPC – DEZ/2002 –

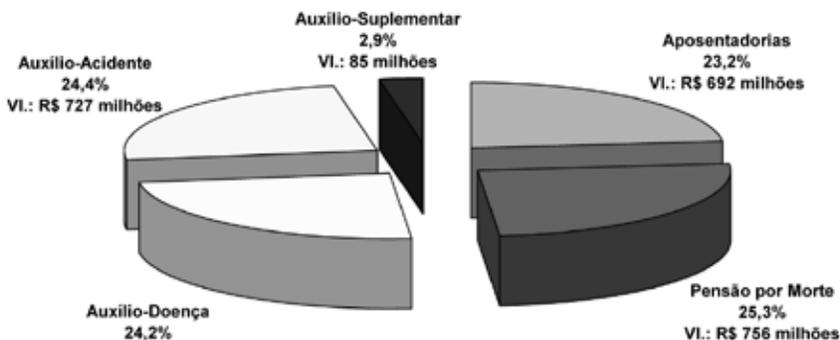
QUANTIDADE MÉDIA

TOTAL = 705.649



GASTO

TOTAL = R\$ 2.983 milhões



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social

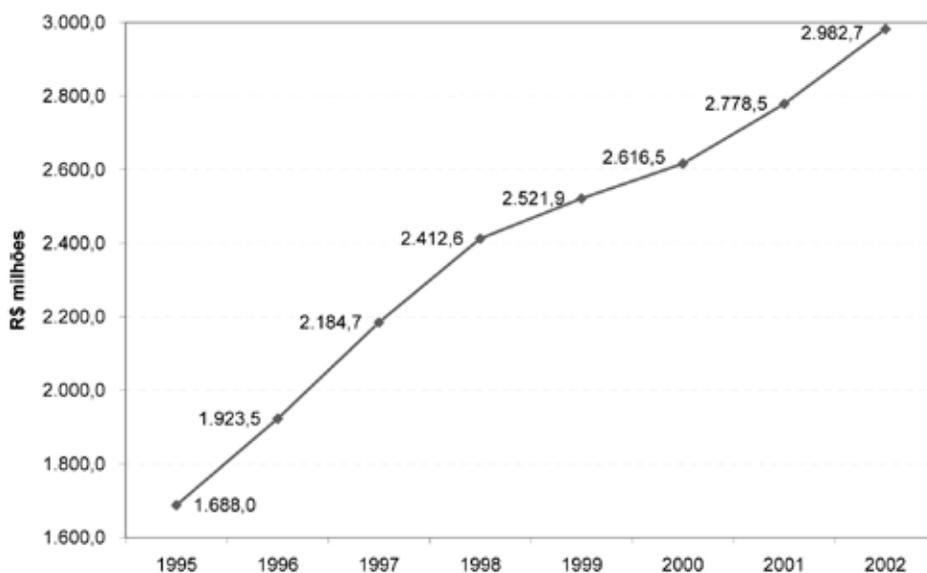
Elaboração: SPS/MPS

Notas (1) As pensões por morte emitidas encontram-se desdobradas por cada dependente.

(2) A quantidade de benefícios emitidos é apurada pela média dos meses de 2002.

A trajetória do estoque médio de benefícios acidentários é sempre crescente, assim como do respectivo gasto¹¹¹, como pode ser visto nos gráficos 9 e 10. Os 705,6 mil benefícios pagos em 2002 representaram um crescimento de 4% em relação a 2001 e de 25,9% comparado a 1995, quando foram pagos 560,5 mil benefícios.

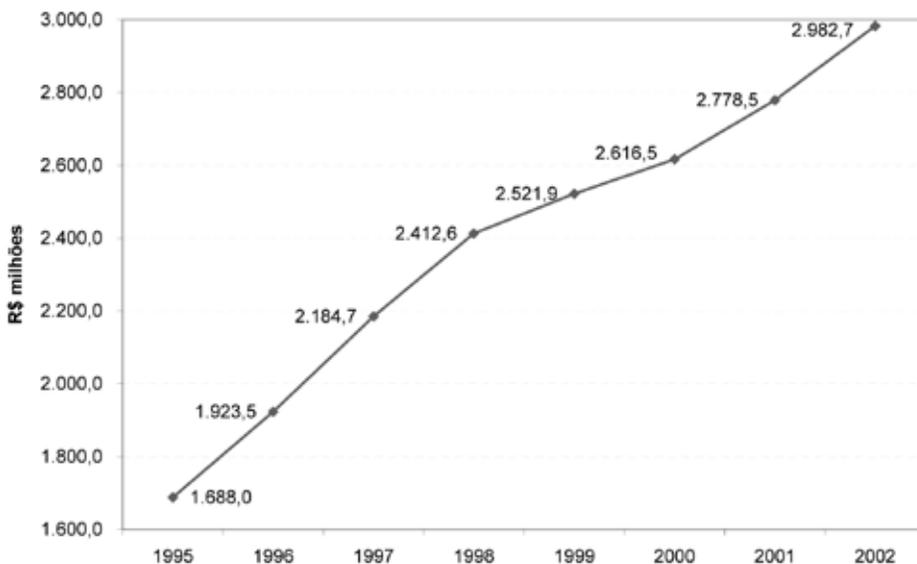
GRÁFICO 9
QUANTIDADE MÉDIA DE BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS EMITIDOS –
1995 a 2002 –



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social
Elaboração: SPS/MPS

¹¹¹ A trajetória de crescimento da quantidade e despesa dos benefícios acidentários não difere do comportamento também crescente verificado nos benefícios previdenciários.

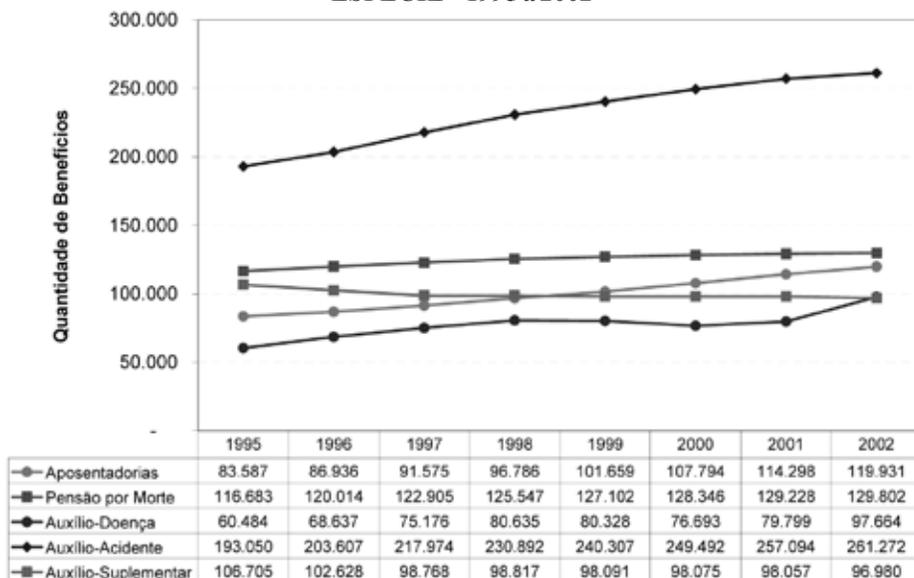
GRÁFICO 10
DESPESA COM BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS EMITIDOS
– VALORES EM R\$ MILHÕES DE DEZ/2002 (INPC) – 1995 a 2002 –



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social
 Elaboração: SPS/MPS

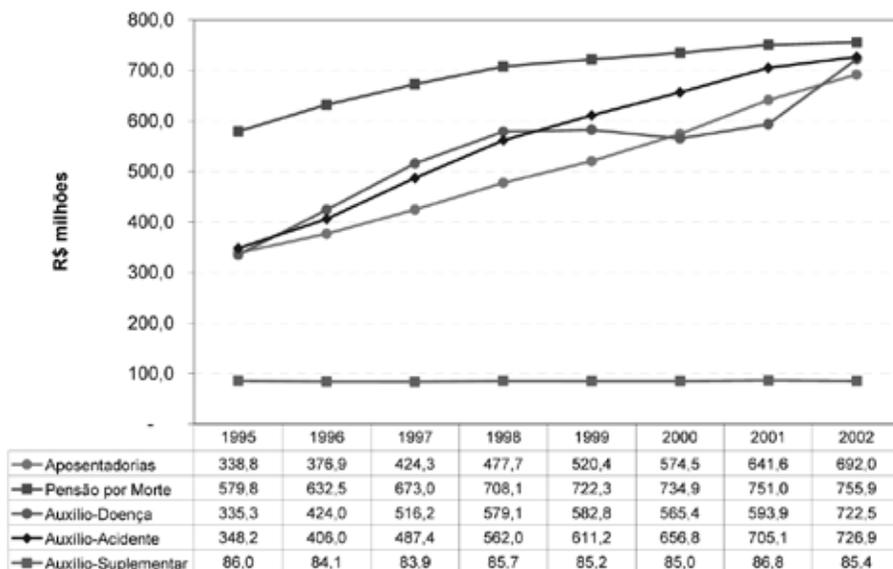
Dentre os grupos de espécies de benefícios, no período 1995-2002 o estoque dos auxílios-doença acidentários cresceu 61,5%, com destaque para o incremento de 22,4% somente entre 2001 e 2002. Registre-se também o crescimento das aposentadorias (43,5%) e dos auxílios-acidente (35,3%) no período (gráfico 11). A abertura da despesa por grupos de espécies não segue o mesmo comportamento da quantidade. Percebe-se, pelo gráfico 12, que as pensões por morte representam o maior volume de gastos.

GRÁFICO 11
QUANTIDADE MÉDIA DE BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS EMITIDOS, POR
ESPÉCIE – 1995 a 2002 –



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social
 Elaboração: SPS/MPS

GRÁFICO 12
DESPESA COM BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS EMITIDOS (POR ESPÉCIE) –
VALORES EM R\$ MILHÕES DE DEZ/2002 – INPC – 1995 a 2002 –



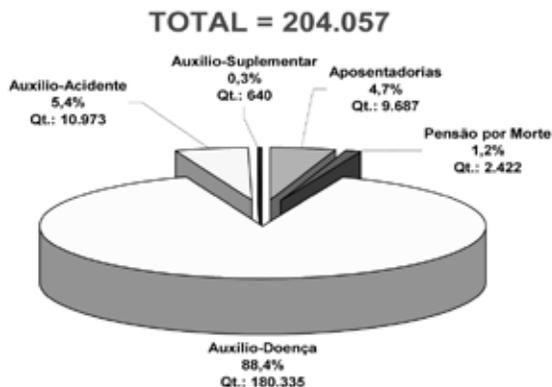
Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social Elaboração: SPS/MPS

O comportamento do fluxo de benefícios acidentários difere bastante do verificado no estoque. Em 2002, foram concedidos 204 mil novos benefícios acidentários, sendo a maioria – 88,4% ou 180,3 mil – de auxílios-doença¹¹². O gasto com auxílios-doença acidentários, de R\$ 98 milhões, representou 88,6% do gasto total, ou seja, também a maior parte (gráficos 13 e 14).

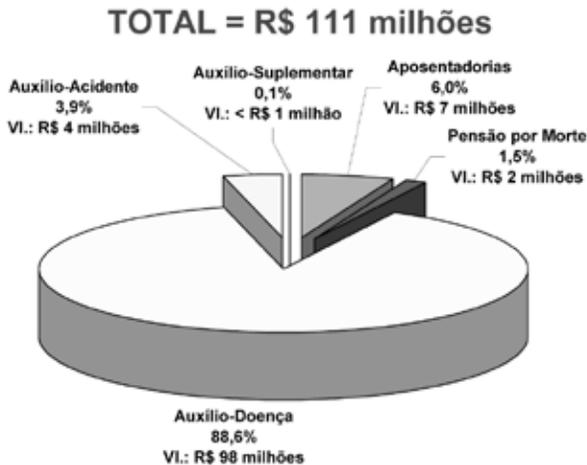
112 Entre os anos de 2001 e 2002, observou-se um forte crescimento de 62,3% na concessão dos auxílios-doença previdenciários explicado preliminarmente pela paralisação dos servidores do INSS (ago/2001 a nov/2001) – o que resultou em desrepesamento da concessão dos benefícios logo no início de 2002 – e da publicação da Resolução INSS n.º 60/2001, que abriu a possibilidade de qualquer médico credenciado concluir exames médico-periciais em caráter decisório. O movimento verificado na concessão do auxílio-doença acidentário, que requer a Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT para a sua concessão, foi, no entanto, bem menos intenso que o crescimento na concessão dos auxílios-doença previdenciários.

GRÁFICOS 13 e 14
QUANTIDADE E VALOR DOS BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS CONCEDIDOS
EM 2002 – AJUSTADO PELO INPC – DEZ/2002 –

QUANTIDADE



GASTO



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico da Previdência Social
 Elaboração: SPS/MPS

Nota. As pensões por morte emitidas encontram-se desdobradas por dependente.

4.2.4 Considerações Finais

Historicamente, o SAT sempre teve um viés mais indenizatório que preventivo em relação a acidentes. O fato de se pagar benefícios após a ocorrência do acidente de trabalho sem conseqüências relevantes para o empregador – que é o responsável pela saúde e segurança do trabalho no ambiente da empresa – não cria incentivos favoráveis à prevenção ou para que sejam feitos esforços para reabilitação do profissional acidentado e sua reintegração ao mercado. Entende-se que este é um viés equivocado. O SAT precisa ter um efeito de estímulo à prevenção de acidentes de trabalho, evitando a dor e perdas dos acidentados e suas famílias, bem como os custos sociais e econômicos dos acidentes de trabalho.

Neste sentido, o Ministério da Previdência Social decidiu flexibilizar as alíquotas de contribuição para premiar as empresas que já investem em programas de prevenção de acidentes de trabalho e que, graças a esses programas, têm conseguido uma redução progressiva em seus índices de acidentes. Além disso, pretende-se estimular outras empresas a fazer o mesmo e, assim, proporcionar níveis cada vez maiores de segurança aos trabalhadores.

A lei 10.666 de maio de 2003 diz, em seu artigo 10, que a alíquota de 1%, 2% ou 3% poderá ser reduzida pela metade, ou até dobrar, de acordo com os índices de frequência, gravidade e custo dos acidentes de trabalho. Ou seja, empresas que investirem em prevenção de acidentes de trabalho poderão colher frutos sob a forma de alíquotas de contribuição ao SAT menores que as previstas para o respectivo setor.

A metodologia para esta classificação das empresas ainda não está definida. Um desafio consiste em construir, com muita cautela, indicadores objetivos e não manipuláveis, para evitar, por exemplo, incentivos à subnotificação na Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT), o que seria um retrocesso. Uma alternativa, ainda sujeita a discussão, poderia ser mesclar a análise de dados de benefícios já concedidos, informações do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), que as empresas terão que comunicar à Previdência futuramente, com outros critérios já previstos na legislação trabalhista em relação ao ambiente de trabalho e mesmo pensar em algum modo de participação das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipa). É importante ressaltar que a elaboração desses indicadores será discutida, em 2004, no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), que precisará aprovar sua metodologia de apuração. A expectativa é de que, até meados de 2004, esses critérios estejam definidos e a matéria possa ser regulamentada.

Por fim, vale mencionar que, com a proposta de revogação do atual § 10 do art. 201 e alteração do inciso I do mesmo artigo da CF proposta na atual discussão da Reforma da Previdência, a operacionalização do SAT, na prática, não sofre alteração. Em verdade, a responsabilidade pela cobertura dos acidentes de trabalho tem sido feita, desde 1967, apenas pelo INSS. A Emenda nº 20/98 apenas abriu a possibilidade de as seguradoras privadas atuarem nesse mercado de seguro de acidente de trabalho, o que não chegou a acontecer em função da matéria não ter sido regulamentada.

O Ministério da Previdência apóia a proposta de vedação à participação concomitante do setor privado no controle do SAT porque entende que a concorrência entre o INSS e as

seguradoras privadas geraria o fenômeno conhecido por “seleção adversa” no mercado. Em outras palavras, haveria o risco de o setor público arcar com a cobertura de segmentos com alto risco de acidente e com menores salários – uma atuação “assistencial” aos excluídos e aos pouco rentáveis, enquanto as seguradoras privadas focalizariam seus esforços em um público com maior potencial de contribuições – o que gera maiores receitas – e menores riscos. Em suma, a concorrência entre o setor público e o privado na operacionalização do SAT tende a eliminar a solidariedade entre segurados com maior renda e menores riscos e trabalhadores mais pobres e sujeitos a maiores enfermidades.

ANEXO ACIDENTES DE TRABALHO – CONCEITOS¹¹³

Define-se como acidente do trabalho aquele que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, ou ainda pelo exercício do trabalho de segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional, permanente ou temporária, que cause a morte, ou a perda, ou redução da capacidade para o trabalho.

São considerados acidentes do trabalho a doença profissional e a doença do trabalho. Equiparam-se também ao acidente do trabalho: o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a ocorrência da lesão; certos acidentes sofridos pelo segurado no local e no horário de trabalho; a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e o acidente sofrido a serviço da empresa ou no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado e vice-versa.

Os principais conceitos sobre o assunto são apresentados a seguir:

Acidentes Registrados - corresponde ao número de acidentes cuja Comunicação de Acidentes do Trabalho - CAT foi cadastrada no INSS. Não são contabilizados o reinício de tratamento ou afastamento por agravamento de lesão de acidente do trabalho ou doença do trabalho, já comunicados anteriormente ao INSS.

Acidentes Típicos - são os acidentes decorrentes da característica da atividade profissional desempenhada pelo acidentado.

Acidentes de Trajeto - são os acidentes ocorridos no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado e vice-versa.

Acidentes Devidos à Doença do Trabalho - são os acidentes ocasionados por qualquer tipo de doença profissional peculiar a determinado ramo de atividade constante na tabela da Previdência Social.

Acidentes Liquidados - corresponde ao número de acidentes cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as seqüelas.

113 Reproduzido do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS/MPS 2002

Assistência Médica - corresponde aos segurados que receberam apenas atendimentos médicos para sua recuperação para o exercício da atividade laborativa.

Incapacidade Temporária - compreende os segurados que ficaram temporariamente incapacitados para o exercício de sua atividade laborativa. Durante os primeiros 15 dias consecutivos ao do afastamento da atividade, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral. Após este período, o segurado deverá ser encaminhado à perícia médica da Previdência Social para requerimento de um auxílio-doença acidentário – espécie 91.

Incapacidade Permanente - refere-se aos segurados que ficaram permanentemente incapacitados para o exercício laboral. A incapacidade permanente pode ser de dois tipos: parcial e total. Entende-se por incapacidade permanente parcial o fato do acidentado em exercício laboral, após o devido tratamento psicofísico-social, apresentar seqüela definitiva que implique em redução da capacidade. Esta informação é captada a partir da concessão do benefício auxílio-acidente por acidente do trabalho, espécie 94. O outro tipo ocorre quando o acidentado em exercício laboral apresentar incapacidade permanente e total para o exercício de qualquer atividade laborativa. Esta informação é captada a partir da concessão do benefício aposentadoria por invalidez por acidente do trabalho, espécie 92.

Óbitos - corresponde a quantidade de segurados que faleceram em função do acidente do trabalho.

As informações foram extraídas do Sistema Único de Benefícios – SUB e do Sistema de Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT, desenvolvido pela DATAPREV para processar e armazenar as informações da CAT que são cadastradas nas Agências da Previdência Social ou pela Internet.

As informações relativas aos acidentes registrados foram geradas exclusivamente pelo Sistema CAT, enquanto que para os acidentes liquidados também foi utilizado o SUB.

Para os acidentes cuja conseqüência foi simples assistência médica e incapacidade temporária utilizou-se a Data do Acidente – DA como referência temporal na contabilização dos acidentes liquidados a cada ano. Para mensurar o número de acidentes cuja conseqüência, no ano, foi incapacidade permanente utilizou-se a Data de Início do Benefício – DIB.

A contagem dos óbitos, a partir do Cadastro de Benefícios, envolve algumas particularidades. A correta mensuração deve considerar os óbitos de segurados que possuíam dependentes e, portanto, geraram pensão por morte, mas também os daqueles que morreram e, por não possuírem dependentes, não geraram qualquer tipo de benefício. No primeiro caso, dados completos estão disponíveis no SUB. No segundo caso, só podem ser obtidos dados parciais, já que a rotina de captação do dado indicativo de morte decorrente de acidente do trabalho depende da comunicação do óbito por meio da CAT.

4.3 – EVOLUÇÃO DOS REGISTROS DE ACIDENTES DE TRABALHO NO BRASIL NO PERÍODO 1996-2004

O objetivo deste ensaio é divulgar os dados sobre acidentes de trabalho ocorridos no Brasil em 2004 e apresentar algumas hipóteses sobre a evolução dos principais indicadores referentes a este tema no período 1996-2004. Os dados utilizados na elaboração deste estudo foram retirados do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS¹¹⁴ e fazem referência apenas aos trabalhadores que contribuem com a Previdência Social por meio do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e são cobertos pelo Seguro Acidente de Trabalho - SAT¹¹⁵.

Não são computados pelas estatísticas, portanto, os acidentes de trabalho envolvendo trabalhadores autônomos, militares, trabalhadores públicos de regime estatutário e trabalhadores informais. Ademais, é amplamente conhecida a subnotificação de doenças e acidentes que exigem afastamento inferior a 15 dias e a descaracterização de doenças decorrentes do trabalho. Desse modo, é preciso ressaltar que a quantidade de ocorrências aqui apresentada está provavelmente subestimada, ainda que isto não inviabilize e invalide a análise proposta.

4.3.1. Situação em 2004 e evolução dos registros de acidentes de trabalho no Brasil

De acordo com dados disponíveis no Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS, no ano de 2004 foram registrados 458.956 acidentes de trabalho no Brasil, quantidade que representa cerca de 1,9% do total de trabalhadores do setor privado inscritos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS¹¹⁶. Em outras palavras, de cada 1.000 trabalhadores brasileiros, cerca de 18,9 sofreram algum tipo de acidente de trabalho em 2004.

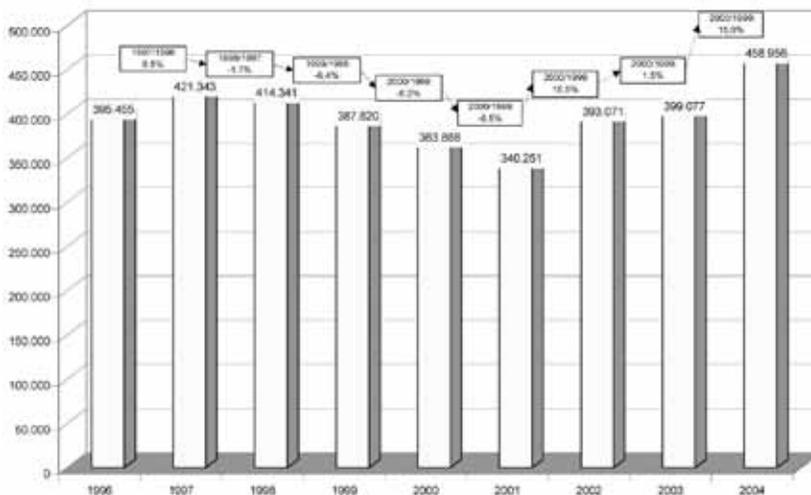
A série histórica disposta no Gráfico 1 apresenta o comportamento dos dados de acidentes de trabalho no Brasil no período 1996-2004. Dentre os anos comparados, deve-se destacar a expressiva variação ocorrida entre 2001 e 2002 e entre 2003 e 2004. Entre os dois primeiros anos ocorreu um incremento de 15,5% (+52.820 registros) no número de casos notificados, variação muito próxima àquela percebida entre 2003 e 2004 (+15,0% ou +59.879 registros). Em um primeiro momento, estes resultados apontam para um aumento efetivo no número de acidentes de trabalho no Brasil.

114 As informações sobre acidentes de trabalho disponibilizadas no AEPS baseiam-se na Comunicação de Acidentes de Trabalho – CAT, sob a responsabilidade dos empregadores.

115 É o caso dos empregados, dos trabalhadores avulsos e dos segurados especiais.

116 Considerou-se a quantidade média de contribuintes empregados em 2004, de acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS.

Gráfico 1
Quantidade Total de Acidentes de Trabalho Registrados – 1996 a 2004

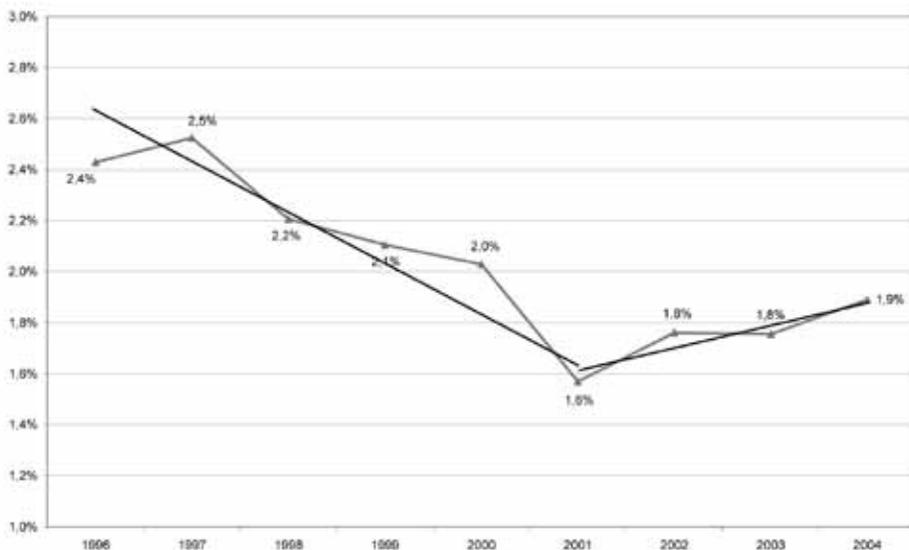


Fonte: AEPS – vários anos.
Elaboração: SPS/MPS.

Entretanto, vale chamar atenção para a evolução pouco previsível das taxas de crescimento do número de acidentes de trabalho entre os anos estudados. Este fenômeno possivelmente está atrelado à subnotificação de registros, que pode estar provocando distorções na percepção quanto à evolução dos registros de acidentes de trabalho. É razoável supor a existência de elementos que definam um padrão de comportamento também para as subnotificações, mas deve-se ter em mente que as variações anuais apuradas na quantidade de registros podem ser distintas em magnitude e, em determinados casos, em sentido.

Desse modo, não se pode ignorar que um possível fator explicativo – embora de difícil mensuração - da magnitude das variações destes números, principalmente entre 2003 e 2004, pode residir na redução das subnotificações. Outro fator importante neste contexto diz respeito ao crescimento da população segurada ocupada observado no período 1996-2004, movimento que poderia produzir efeitos sobre o número de acidentes. O percentual de segurados empregados que sofreram acidentes de trabalho a cada ano consiste em um importante indicador para a verificação desta hipótese. Entretanto, a comparação do resultado obtido em 2004 com aqueles de anos anteriores tende a reduzir seu poder explicativo (Gráfico 2).

Gráfico 2
Evolução do Percentual da População Vitimada por Acidentes de Trabalho
Notificados – 1996 a 2004 – Em %



Fonte: AEPS – vários anos.

Elaboração: SPS/MPS.

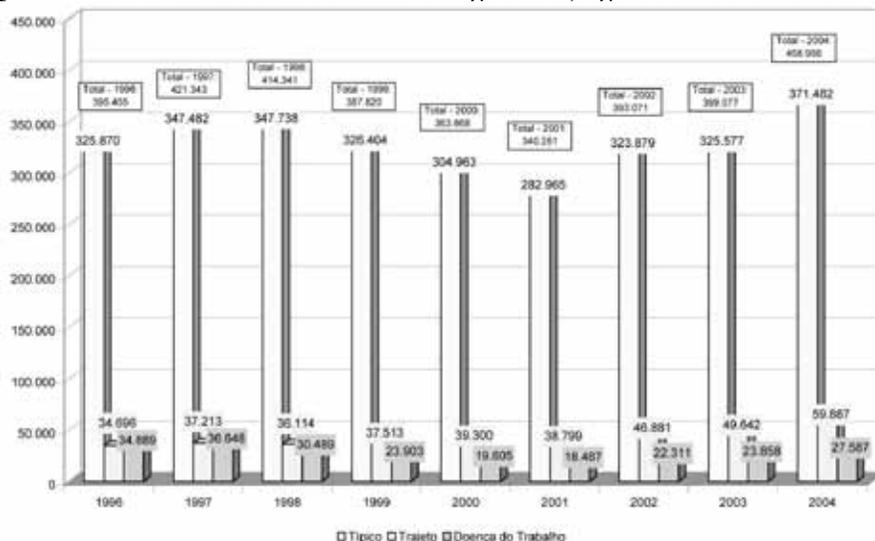
O percentual de acidentados, que na série analisada atingiu seu ponto mínimo em 2000 (1,6%), passou de 1,8% em 2002 e 2003 para o já mencionado 1,9% em 2004. Muito embora o percentual de segurados empregados acidentados anualmente revele uma tendência de queda entre 1996 e 2001, os resultados dos últimos anos podem indicar uma reversão desta tendência, corroborando a percepção de aumento efetivo no número de acidentes. Em outras palavras, o aumento na população de segurados empregados pode ter provocado aumento nas ocorrências de acidentes de trabalho, mas não é fator suficiente para justificar a totalidade do aumento nos registros em relação ao ano anterior, uma vez que este movimento - da ordem de 15,0% - foi superior ao incremento da população de referência (6,9%).

4.3.2. Motivos e consequências dos acidentes

Do total de acidentes registrados em 2004, a exemplo do que ocorreu em todos os demais anos da série histórica analisada, a maior parte – cerca de 81,0% do total ou 371.482 – corresponde a acidentes típicos, ou seja, a eventos ocorridos durante o exercício da atividade profissional. A quantidade restante é dividida entre acidentes de Trajeto (13,0% ou 59.887) – ocorridos durante o deslocamento do trabalhador de sua residência para seu

local de trabalho – e doenças do trabalho¹¹⁷ (6,0% ou 27.587) decorrentes da atividade exercida (Gráfico 3). Em termos relativos a maior variação em relação a 2003 ocorreu nos acidentes de trajeto (+20,6%), mas em termos absolutos o maior aumento ocorreu entre os acidentes típicos (+45.905). Estes dados mostram que a maior parte dos acidentes de trabalho continua ocorrendo dentro do ambiente de trabalho.

Gráfico 3
Quantidade total de Acidentes de Trabalho Registrados, segundo o Motivo – 1996 a 2004



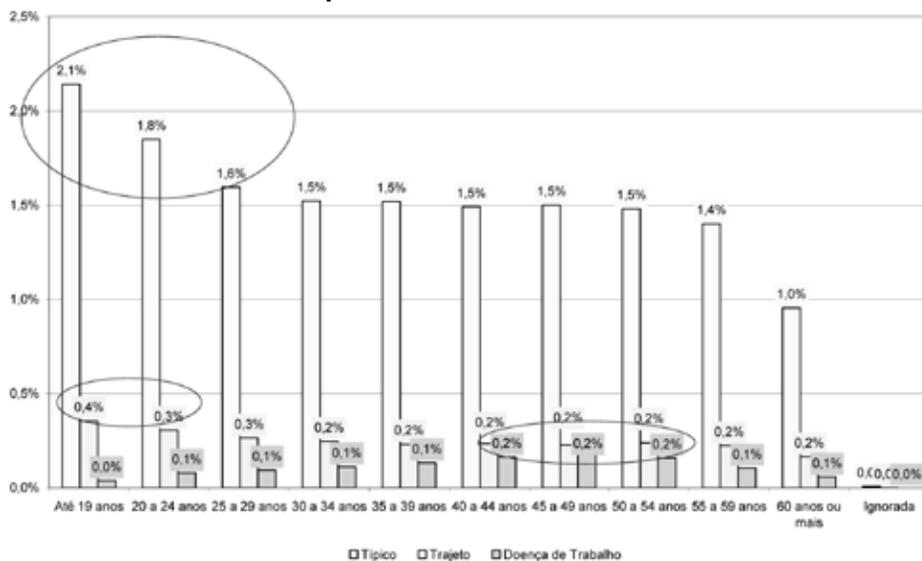
Fonte: AEPS – vários anos.

Elaboração: SPS/MPS.

Vale aqui desagregar os dados em função das diferentes faixas etárias e confrontá-los com os dados sobre a população de segurados em 2004. O Gráfico 4 revela que os jovens são mais vitimados por acidentes de trajeto e, principalmente, por acidentes típicos, o que sugere alguma relação entre número de acidentes e formação profissional – aqui entendida como experiência profissional e/ou capacitação específica. Os percentuais ligeiramente superiores de trabalhadores em faixas etárias mais elevadas afetados por doenças de trabalho, por sua vez, podem derivar do fato de que em geral estas doenças são provocadas pela exposição continuada a fatores de risco, levando, portanto, algum tempo para se manifestar.

¹¹⁷ Ressalte-se que esta distribuição por motivos dos acidentes de trabalho pode ser, em alguma medida, distinta da realidade em função da subnotificação e da descaracterização de determinadas doenças do trabalho, que terminam sendo classificadas como doenças não decorrentes da atividade profissional e dão origem a benefícios previdenciários e não acidentários.

Gráfico 4
Percentual de Trabalhadores Afetados por Acidentes de Trabalho por faixas Etárias e por Tipo de Acidente – 2004 – Em %



Fonte: AEPS/2004.

Elaboração: SPS/MPS.

Vale mencionar que, de acordo com os dados do AEPS 2004, os pés, as mãos e a cabeça concentram os locais do corpo mais atingidos pelos acidentes de trabalho registrados. Os ferimentos - segundo os códigos da Classificação Internacional de Doenças – CID - mais frequentes são, em ordem decrescente, ferimento do punho e da mão (14,0% do total de casos registrados), fratura do punho e da mão (7,0%) e trauma superficial do punho e da mão (5,2%) (Tabela 1)¹¹⁸.

¹¹⁸ Vale ressaltar que, tendo em vista a já mencionada possibilidade de descaracterização de doenças adquiridas em função do trabalho, estes dados podem estar distorcidos.

Tabela 1**Acidentes de Trabalho Registrados por Tipo de Ferimento, segundo os Principais Códigos da Classificação Internacional de Doenças (CID) - 2004**

Códigos de CID mais Frequentes	Quantidade	% sobre o Total
S61:Ferim do punho e da mão	64.190	14,0%
S62:Fratura ao nível do punho e da mão	32.352	7,0%
S60:Trauma superficial do punho e da mão	23.926	5,2%
M54:Dorsalgia	15.926	3,5%
S93:Luxação, entorse e distensão das articulações e ligamentos do tornozelo e do pé	15.410	3,4%
S92:Fratura do pé	13.512	2,9%
S82:Fratura da perna inclusive tornozelo	12.591	2,7%
M65:Sinovite e tenossinovite	12.569	2,7%
S80:Trauma superficial da perna	10.856	2,4%
S52:Fratura do antebraço	9.914	2,2%
S90:Trauma superficial do tornozelo e do pé	9.800	2,1%
S01:Ferimento da cabeça	9.594	2,1%
Subtotal	230.640	50,3%
Outros	228.316	49,7%
Total	458.956	100,0%

Fonte: AEPS/2004.

Elaboração: SPS/MPS.

Quando considerados os acidentes de trabalho liquidados¹¹⁹ em 2004, segundo as consequências dos mesmos, verifica-se que do total de 489.524 acidentes, cerca de 82,7% (404.700) resultaram em algum tipo de incapacidade temporária dos trabalhadores vitimados, 14,2% em assistência médica, 2,6% em incapacidade permanente e, por fim, 0,6% dos casos provocaram o óbito dos trabalhadores. Na comparação com 2003, apresentada na Tabela 2, observa-se que o principal fator explicativo para a expansão do total de acidentes liquidados em 2004 foi o incremento no total de notificações de incapacidade temporária dos trabalhadores por períodos inferiores a 15 dias.

119 Acidentes Liquidados são aqueles cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as seqüelas.

Tabela 2
Variação Relativa e Absoluta de Acidentes Liquidados por Consequência – 2003-2004

Consequência	2003 (a)	2004 (b)	Variação	
			Relativa (%)	Absoluta (b - a)
Assistência Médica	61.351	69.460	13,2%	8.109
Incapacidade Temporária	350.303	404.700	15,5%	54.397
Menos de 15 dias	194.415	241.349	24,1%	46.934
Mais de 15 dias	155.888	163.351	4,8%	7.463
Incapacidade Permanente	13.416	12.563	-6,4%	-853
Óbito	2.674	2.801	4,7%	127
Total	427.744	489.524	14,4%	61.780

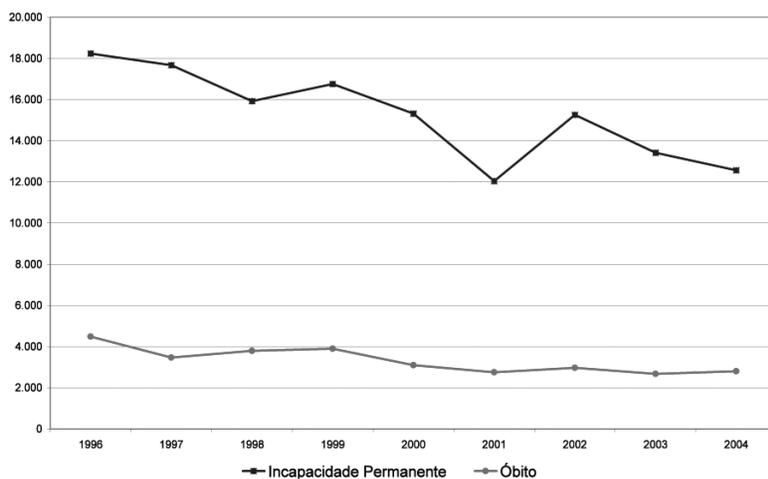
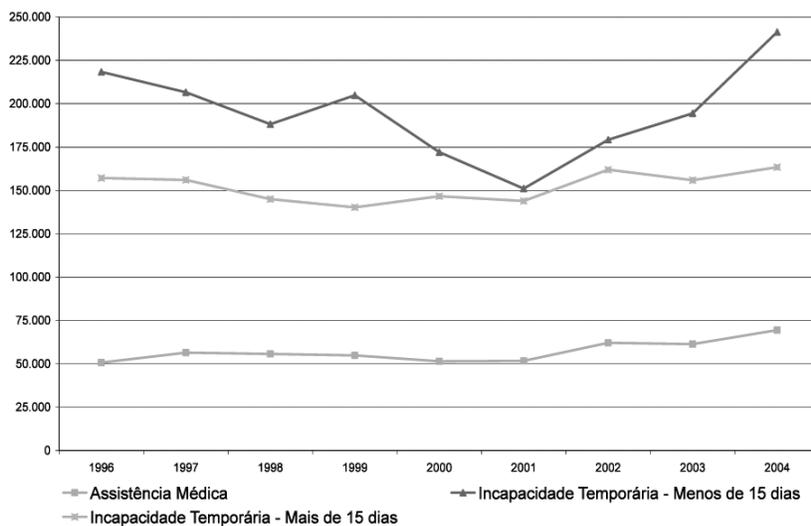
Fonte: AEPS – 2003 e 2004. Elaboração: SPS/MPS.

Na série histórica 1996-2004, apresentada nos Gráficos 5 e 6, observa-se que o principal fator explicativo para a expansão do total de acidentes liquidados nos últimos anos tem sido de fato o incremento no total de notificações de incapacidade temporária dos trabalhadores por períodos inferiores a 15 dias. Os óbitos e as incapacidades permanentes, cujo índice de subnotificação é virtualmente próximo a zero¹²⁰, apresentam tendência de queda, apesar do aumento de 4,7%, entre 2003 e 2004, nas mortes por acidentes de trabalho.

120 Dentre os segurados empregados, os óbitos resultantes de acidentes de trabalho típicos não são subnotificados por razões óbvias. A não subnotificação das incapacidades permanentes, por seu turno, ocorre em função do fato de que benefícios permanentes dificilmente são concedidos automaticamente, devendo ser concedidos inicialmente benefícios de natureza temporária, como o auxílio-doença. Posteriormente, caso a perícia médica assim o determine, o acidente será liquidado e caracterizado como gerador de incapacidade permanente, dando origem ao benefício correspondente. Vale lembrar, no entanto, a possibilidade de que acidentes de trabalho descaracterizados possam resultar em óbitos e incapacidades permanentes declarados como decorrentes de fatores outros que não a atividade laboral.

Gráficos 5 e 6

Acidentes Liquidados por Consequência* – 1996 a 2004



Fonte: AEPS – vários anos.

Elaboração: SPS/MPS.

* Para facilitar a visualização, os gráficos foram construídos em escalas distintas.

Mais precisamente, a partir destes dados, pode-se inferir que, ao menos em parte, o aumento no número de casos parece estar associado a uma maior incidência e/ou a uma redução da subnotificação de acidentes considerados menos graves e cujos custos não são assumidos pela Previdência Social. Este tipo de ocorrência fica sob a responsabilidade dos empregadores, não gera necessidade de assistência médica ou concessão de benefícios acidentários e, portanto, é mais comumente omitido. Em resumo, a série histórica do período 1996-2004 sugere uma tendência de elevação das notificações de acidentes com conseqüências menores e fortalece a hipótese de redução das subnotificações.

4.3.3. Retrato dos acidentes de trabalho registrados em 2004

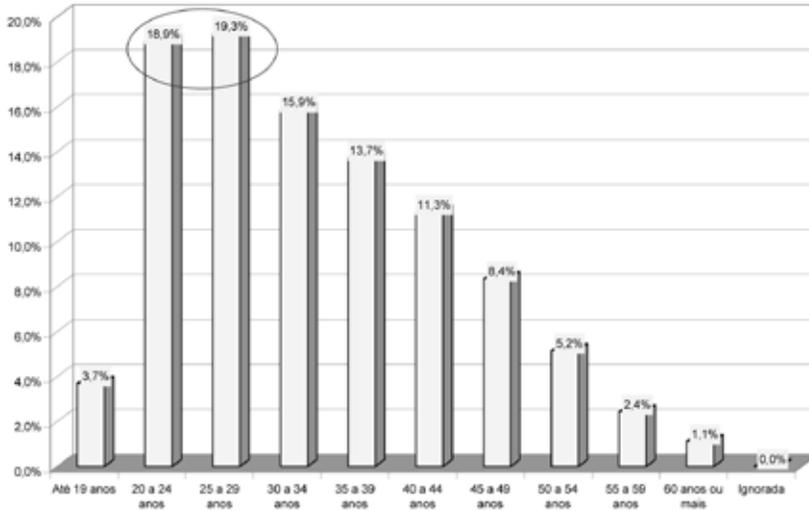
Para o desenho de políticas voltadas para o tema de Saúde e Segurança do Trabalhador, faz-se necessário saber não apenas a quantidade de acidentes, mas, principalmente, deve-se identificar algum tipo de padrão na ocorrência destes fenômenos. Neste artigo, para a elaboração de um retrato desses eventos, foram consideradas as variáveis faixa etária, setor de atividade econômica, sexo e região geográfica de moradia.

Em relação à idade, observa-se claramente uma concentração de casos entre os trabalhadores mais jovens - com idade entre 20 e 29¹²¹ -, como mencionado anteriormente. Como mostra o Gráfico 7, esta situação não pode ser explicada apenas pela maior participação de jovens na população segurada, uma vez que os jovens encontram-se sobrerrepresentados na população acidentada¹²². Este fenômeno pode estar relacionado, em alguma medida, à pouca experiência profissional e/ou à insuficiência de qualificação adequada para o exercício das atividades.

121 Como argumenta Geraldo Almir Arruda no artigo “Saúde e Segurança no Trabalho e a Previdência Social”. Informe de Previdência Social, volume 16, número 11, novembro de 2004.

122 Os jovens de 20 a 29 anos, por exemplo, representam 38,2% da quantidade de trabalhadores acidentados e apenas 34,6% da população total de segurados empregados.

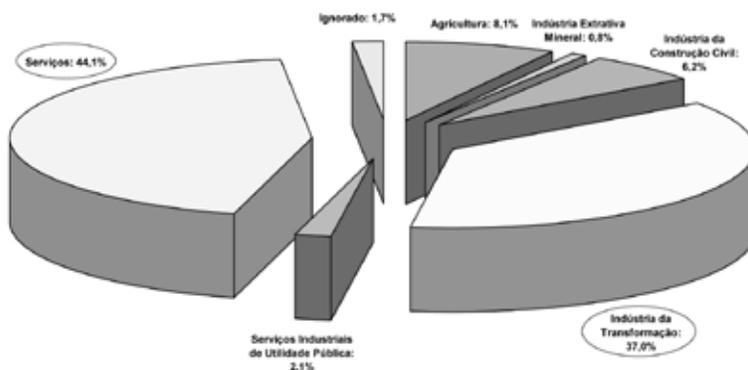
Gráfico 7
Distribuição dos Acidentes por Faixas Etárias – 2004 – Em %



Fonte: AEPS/2004. Elaboração: SPS/MPS.

Entre 2003 e 2004, como mostra o Gráfico 8, os diferentes ramos da atividade industrial concentram as maiores variações da quantidade de acidentes de trabalho registrados, com destaque para a variação absoluta observada na Indústria de Transformação. Apenas a variação absoluta no número de acidentes notificados no setor industrial (+33.778 casos) representa 56,4% do incremento absoluto total verificado em relação a 2003 (+59879 acidentes).

Gráfico 8
Acidentes Registrados por Setor de Atividade Econômica - 2004



Fonte: AEPS/2004.Elaboração: SPS/MPS.

Os setores de atividade econômica que registram as maiores concentrações – absolutas e relativas - de ocorrências são os setores de Serviços (44,1% do total de acidentes) e, principalmente, da Indústria (46,1%) – especialmente a Indústria de Transformação (37,0% do total de casos). Inicialmente, a partir destes dados poder-se-ia entender que a situação tende a ser mais grave nestes setores, em detrimento do setor agrícola. No entanto, a comparação da participação de cada setor na população segurada empregada e no total de acidentes notificados corrige esta interpretação parcialmente equivocada.

Tabela 3
**Varição Relativa e Absoluta de Acidentes Registrados por Setor e Principais Sub-
setores de Atividade Econômica – 2003 e 2004**

Setor de Atividade Econômica	2003 (a)	2004 (b)	Variação	
			Relativa (%)	Absoluta (b - a)
Agricultura	35.551	37.197	4,6%	1.646
Indústria	177.781	211.559	19,0%	33.778
Extrativa Mineral	2.576	3.705	43,8%	1.129
Construção	25.980	28.540	9,9%	2.560
Serviços Industriais de Utilidade Pública	8.960	9.696	8,2%	736
Transformação	140.265	169.618	20,9%	29.353
Serviços	179.669	202.566	12,7%	22.897
Comércio Varejista	29.628	33.788	14,0%	4.160
Transporte e Armazenagem	21.460	24.766	15,4%	3.306
Serviços Prestados Principalmente à Empresa	28.586	28.651	0,2%	65
Saúde e Serviços Sociais	28.738	32.779	14,1%	4.041
Outros Serviços	71.257	82.582	15,9%	11.325
Ignorado	6.076	7.634	25,6%	1.558
Total	399.077	458.956	15,0%	59.879

Fonte: AEPS – 2003 e 2004. Elaboração: SPS/MPS.

Os dados apresentados na Tabela 4, resultantes da comparação anteriormente proposta, confirmam a maior gravidade do quadro no setor industrial, onde todos os ramos de atividade encontram-se sobrerrepresentados no total de acidentes de trabalho notificados. Em relação aos setores de serviços e da agricultura, no entanto, as conclusões são distintas, uma vez que o primeiro encontra-se subrepresentado no total de notificações e o segundo, apesar do pequeno peso relativo no total de casos, encontra-se sobrerrepresentado. Desse modo, apenas a situação do setor de serviços – com exceção dos ramos de transporte e armazenagem e saúde e serviços sociais - parece estar mais associada à maior participação do mesmo na população segurada empregada do que necessariamente a piores condições em termos de saúde e segurança dos trabalhadores¹²³.

123 Ressalte-se que a realidade dentro de cada um destes ramos de atividade pode ser extremamente heterogênea, o que desaconselha a confirmação prematura de generalizações. Por esta razão, ao longo deste trabalho as informações obtidas a partir de dados agregados são sempre relativizadas e a explicação para os fenômenos observados é estruturada na forma de hipóteses, que devem ser avaliadas em estudos mais robustos.

Tabela 4
Proporção da Quantidade Média Mensal de Contribuintes Empregados (a) e de Trabalhadores Acidentados (b), segundo Setor de Atividade Econômica - 2004

Setor de Atividade Econômica	Quantidade Média Mensal de Contribuintes Ocupados (a)	%	Quantidade de Acidentados (b)	%	(b / a)
Agricultura	1.474.708	5,9%	37.197	8,1%	1,4
Indústria	6.890.385	27,8%	211.559	46,1%	1,7
Extrativa Mineral	118.213	0,5%	3.705	0,8%	1,7
Construção	1.132.908	4,6%	28.540	6,2%	1,4
Serviços Industriais de Utilidade Pública	289.284	1,2%	9.696	2,1%	1,8
Transformação	5.349.981	21,6%	169.618	37,0%	1,7
Serviços	16.308.589	65,8%	202.566	44,1%	0,7
Comércio Varejista	3.473.950	14,0%	33.788	7,4%	0,5
Transporte e Armazenagem	1.246.749	5,0%	24.766	5,4%	1,1
Serviços Prestados Principalmente à Empresa	2.391.381	9,6%	28.651	6,2%	0,6
Saúde e Serviços Sociais	1.005.563	4,1%	32.779	7,1%	1,8
Outros Serviços	8.190.945	33,0%	82.582	18,0%	0,5
Ignorado	119.587	0,5%	7.634	1,7%	3,4
Total	24.793.269	100,0%	458.956	100,0%	1,0

Fonte: AEPS/2004. Elaboração: SPS/MPS.

Muito embora os acidentes de trabalho sejam determinados por uma multiplicidade de fatores, é sabido que no Brasil coexistem formas modernas e arcaicas de produção, as quais possuem fatores de risco muitas vezes diferenciados, mas igualmente elevados. Em muitos casos, as atividades que utilizam processos arcaicos de produção estão entre aquelas com elevados percentuais de “informalidade” nas relações de trabalho e, conseqüentemente, de omissão de registros de acidentes. Os setores onde os trabalhadores devem interagir com ambientes complexos e modernos, por outro lado, tradicionalmente figuram dentre aqueles com maior participação no total de empregados “formais” e possuem um número maior de acidentes registrados. Este é o caso do setor industrial e, dentre outros, dos serviços de saúde, onde - além das máquinas e equipamentos - os trabalhadores freqüentemente têm de lidar com outros riscos não desprezíveis¹²⁴. Estas ponderações justificam a sobrerrepresentação dos setores industrial e de alguns ramos de atividade do setor de serviços no total de acidentes.

Em relação ao setor de serviços, vale um argumento adicional ligado ao processo de terceirização, potencializado desde a década de 90. A expansão deste processo nos anos 90, aliada à pouca qualificação profissional de parcela importante dos trabalhadores, pode ter contribuído para os resultados encontrados em alguns ramos de atividade deste setor, que muitas vezes envolve seus trabalhadores em atividades para outros setores, onde os riscos laborais

¹²⁴ Nos caso dos serviços de saúde, riscos biológicos e químicos, por exemplo.

são mais elevados. Os dois ramos de atividade do setor de serviços sobrerrepresentados no total de notificações – transporte e armazenagem e saúde e serviços sociais – tendem a incorporar muitas atividades terceirizadas, dado que reforça a hipótese levantada. De qualquer modo, a confirmação desta hipótese deve passar por estudos mais aprofundados, que desagreguem ainda mais os dados, e utilizem instrumentos analíticos mais sofisticados.

O setor agrícola, por sua vez, muito embora possua participação relativamente pequena no total de notificações, possui participação ainda menor na população segurada empregada total. Conseqüentemente, como mencionado anteriormente, o setor aparece sobrerrepresentado no total de notificações. Aqui, mais uma vez, a explicação pode estar na natureza das atividades desenvolvidas. Os segurados empregados, ou seja, os trabalhadores com registro em carteira de trabalho como empregados e contribuintes da Previdência Social nesta condição, normalmente atuam na agricultura de alta produtividade¹²⁵, em geral mecanizada e com usos intensivo de defensivos agrícolas, e tendem a estar expostos aos tipos clássicos de riscos laborais¹²⁶, muitas vezes sem a qualificação adequada para tanto.

Em relação à dimensão de gênero, vale destacar que do total de trabalhadores acidentados em 2004, aproximadamente 77,5% (355.668) eram homens e 22,5% (103.235) eram mulheres, como mostra a Tabela 5. Além de possuírem a maior participação no total de casos registrados, quando se tem em conta o contingente de segurados por gênero, os homens encontram-se substancialmente sobrerrepresentados dentre os trabalhadores acidentados. Este fenômeno tende a estar relacionado ao padrão diferenciado de inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho, especialmente no que diz respeito à distribuição dos segurados empregados por setor de atividade econômica¹²⁷.

Tabela 5
Proporção da Quantidade Média Mensal de Contribuintes Empregados (a) e de Trabalhadores Acidentados (b), segundo Sexo - 2004

Sexo	Quantidade Média Mensal de Contribuintes Ocupados (a)	%	Quantidade de Acidentes (b)	%	(b / a)
Masculino	14.873.487	61,3%	355.668	77,5%	1,3
Feminino	8.529.992	35,1%	103.235	22,5%	0,6
Ignorado	876.428	3,6%	53	0,0%	0,0
Total	24.279.906	100,0%	458.956	100,0%	1,0

Fonte: AEPS/2004. Elaboração: SPS/MPS.

125 Aqui provavelmente não está contabilizada uma quantidade considerável de acidentes, especialmente aqueles que vitimam trabalhadores que utilizam meios mais simples e defasados de produção, em regime de economia familiar ou não, e que freqüentemente encontram-se à margem do sistema de proteção social brasileiro – não possuem registro em carteira de trabalho e não estão cobertos pela Previdência Social.

126 Riscos químicos, físicos, biológicos, mecânicos, psicossociais e ergonômicos.

127 De acordo com dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS de 2004, os homens representam cerca de 74,8% dos empregados do setor industrial, que acumulava cerca de 28,1% da quantidade média mensal de contribuintes empregados do referido ano e tradicionalmente apresenta maiores índices de acidentes de trabalho. No setor de serviços – inclusive comércio –, o segundo setor em termos de quantidade de acidentes, os homens ainda são maioria (57,1%), embora a diferença em relação à participação das mulheres (41,5%) seja consideravelmente inferior.

Em relação à localização geográfica, a Região Sudeste concentra a maior parte dos casos de acidentes de trabalho, com 56,6% do total (259.842), sendo seguida pelas regiões Sul (23,4%), Nordeste (9,7%), Centro-Oeste (6,5%) e Norte (3,9%). A maior participação da Região Sudeste no total de casos registrados não surpreende, uma vez que esta acumula também a maior parcela da população de segurados empregados. Merece atenção especial a Região Sul, onde a participação no total de acidentes supera a participação na população segurada ocupada total (Tabela 6).

Tabela 6
Proporção da Quantidade Média Mensal de Contribuintes Empregados (a) e de Trabalhadores Acidentados (b), segundo Grandes Regiões Geográficas - 2004

Grandes Regiões	Quantidade Média Mensal de Contribuintes Ocupados (a)	%	Quantidade de Acidentados (b)	%	(b / a)
Norte	988.770	4,1%	17.778	3,9%	1,0
Nordeste	3.677.415	15,1%	44.401	9,7%	0,6
Sudeste	13.145.528	54,1%	259.842	56,6%	1,0
Sul	4.668.939	19,2%	107.213	23,4%	1,2
Centro-Oeste	1.799.254	7,4%	29.722	6,5%	0,9
Total	24.279.906	100,0%	458.956	100,0%	1,0

Fonte: AEPS/2004.**Elaboração:** SPS/MPS.

A situação das Regiões Sudeste e Sul pode estar associada a maior participação das mesmas em atividades industriais, que tendem a concentrar os registros de acidente de trabalho. Por outro lado, na Região Nordeste, onde a participação nos acidentes é substancialmente inferior àquela observada dentre os segurados, a explicação pode residir parcialmente no fato de que as atividades dos segurados empregados estão atreladas majoritariamente a atividades de comércio e serviços (54,3%)¹²⁸, nas quais a ocorrência de acidentes de trabalho, quando comparada ao tamanho da população segurada empregada, é menos significativa. No entanto, deve-se ressaltar que, dentre outros fatores, o resultado discrepante no Nordeste pode estar associado também à subnotificação de acidentes.

¹²⁸ Considerando apenas as atividades econômicas desenvolvidas pelos empregados segurados.

4.3.4. Considerações finais

Os dados analisados neste artigo mostram um aumento dos registros de acidentes de trabalho em 2004. Em relação a 2003, foi mensurado um aumento de 15,0% (+59.879) no total de acidentes, sendo que a variação absoluta mais importante foi observada dentre os acidentes típicos, cuja quantidade de registros aumentou em 45.905 casos. O dado alentador reside na percepção de que o aumento no número de casos ocorreu basicamente por meio da elevação do número de acidentes com conseqüências menos graves, segundo mostram as estatísticas de acidentes liquidados.

Apesar desta percepção de elevação efetiva da quantidade de acidentes, dois fatores explicativos não devem ser descartados, a saber: (i) embora seja um efeito de difícil mensuração, o incremento nos registros entre 2003 e 2004 pode ser resultado de uma redução das subnotificações – tese reforçada pelo aumento das notificações de incapacidades temporárias por períodos inferiores a 15 dias, mais freqüentemente omitidas pelos empregadores; (ii) o crescimento de 6,9% da população segurada ocupada pode explicar ao menos uma parcela da expansão no número de acidentes.

Os resultados encontrados neste estudo, embora mereçam ser objeto de análises mais aprofundadas, chamam atenção para a necessidade de implementação de controles e incentivos que resultem na melhoria dos indicadores apresentados e, conseqüentemente, garantam a melhoria da qualidade de vida e da saúde do trabalhador.

Neste sentido, medidas concretas foram desenhadas no âmbito da Previdência Social¹²⁹, dentre as quais destacam-se: (i) flexibilização tributária, por meio da introdução do Fator Acidentário Previdenciário – FAP, focada na prevenção de acidentes; (ii) construção do Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP, documento histórico-laboral do trabalhador que, dentre outras utilidades, servirá para comprovar as condições para habilitação de benefícios e serviços previdenciários e para prover a empresa de informações que a protejam de ações judiciais indevidas relativas a seus trabalhadores; e (iii) introdução do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP como critério para a utilização do FAP, estabelecendo uma relação epidemiológica, com 99% de confiança estatística, entre o agravo à saúde e o segmento econômico ao qual pertence a empresa empregadora dos segurados acidentados e, conseqüentemente, invertendo o ônus da prova do empregado para o empregador.

Por fim, é importante esclarecer que as medidas construídas pelo Ministério da Previdência Social – MPS estão inseridas em um contexto mais amplo. O Governo Federal – por meio da atuação conjunta dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social¹³⁰ – tem trabalhado ativamente na elaboração da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalhador, cujo objetivo geral é, naturalmente, promover a prevenção de acidentes de trabalho.

129 Maiores esclarecimentos sobre o FAP podem ser obtidos na Resolução no. 1.236 do Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, aprovada em abril de 2004. A Resolução no. 1.254 de novembro de 2004, por sua vez, aprovou um conjunto de medias do MPS voltadas ao tema Saúde e Segurança do Trabalhador.

130 As contribuições do MPS para a construção da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalhador podem ser consultadas no site do Conselho Nacional de Saúde (<http://conselho.saude.gov.br/wst/index.htm>), que congrega informações e textos de apoio à 3a. Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, convocada conjuntamente pelos três Ministérios.

4.4 – NOTAS SOBRE ACIDENTES DE TRÂNSITO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

De acordo com estimativa do IPEA e Associação Nacional dos Transportes Públicos – ANTP, com base em informações de 2001, os custos com acidentes de trânsito atingem anualmente R\$ 7,3 bilhões (preços de jan/05). Desse montante, 2,4% referem-se a custos exclusivamente previdenciários (R\$ 178,5 milhões);

Em 2003, foram registrados 390.180 acidentes de trabalho no Brasil. Destaque-se que 12,6% desse total (49.069) referem-se a acidentes de trajeto, que ocorrem durante o deslocamento entre a residência e o local de trabalho, ou seja, muito possivelmente envolvem acidentes no trânsito.

As estatísticas de acidentes de trânsito no Brasil são similares às de uma guerra. Não há exagero nesta afirmação. Em 2002, segundo o Ministério das Cidades, cerca de 337,2 mil pessoas foram vítimas de acidentes no trânsito¹³¹. Deste contingente, 18,9 mil perderam a vida. São mais de 110 acidentes para cada 10 mil veículos, considerando a frota estimada para aquele ano (34,3 mil automóveis). Via de regra, o risco de acidentes está associado ao uso de bebidas alcoólicas, às condições das vias, à alta velocidade e às condições precárias dos veículos.

De acordo com estimativa da Organização Mundial de Saúde – OMS, morrem no trânsito, a cada ano, 1,2 milhão de pessoas e 50 milhões ficam feridas em todo o mundo. Sem investimento em prevenção, as projeções da OMS indicam que este contingente aumentará 65% nos próximos 20 anos. Neste contexto mundial, infelizmente o Brasil figura entre os recordistas de acidentes.

Os custos oriundos dos acidentes são elevados. Muitos são incalculáveis, como aqueles relacionados ao sofrimento das vítimas, de sua família e de seus amigos (angústias, danos à qualidade de vida, dano permanente à aparência etc.), além dos traumas psicológicos. Outros custos, mensuráveis, estão ligados a atividades que são foco das políticas públicas, como atendimento médico-hospitalar, reabilitação, dentre outros, e, na esfera da Previdência Social, ao pagamento de benefícios previdenciários.

Em pesquisa¹³² divulgada em 2003, com base em dados de 2001, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Associação Nacional dos Transportes Públicos – ANTP estimaram que **os custos de acidentes de trânsito na área urbana chegaram a R\$ 7,3 bilhões, a preços de janeiro de 2005, o que representa 0,4% do PIB estimado para 2004**. A metodologia de apuração utilizada considera não apenas os custos mencionados anteriormente (médico-hospitalar, reabilitação e previdenciário), mas também custos de perda de produção, que correspondem às perdas econômicas sofridas pelas pessoas e suas famílias devido à interrupção temporária ou permanente de suas atividades produtivas, custos de danos aos veículos, custos dos danos ao equipamento urbano e à sinalização de trânsito, de processos judiciais, entre outros. De acordo com a tabela 1 a seguir, dentre os 16 tipos de custos considerados na pesquisa, **o custo previdenciário encontra-se em 6º lugar, representando**

131 Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito 2002, Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN / Ministério das Cidades.

132 Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas Brasileiras: relatório executivo / IPEA, ANTP – Brasília: IPEA: ANTP, 2003.

2,4% do total estimado com os custos de acidentes de trânsito (R\$ 178,5 milhões). Este montante poderia ser maior, como é sabido, caso a estrutura previdenciária de reabilitação profissional fosse mais ampla para atender a demanda. Interessante observar que existe uma concentração dos 3 primeiros itens, que somados correspondem a 85% do custo total¹³³.

TABELA 1
Custos Totais dos Acidentes nas Áreas Urbanas
por Componente de Custo em 2001 (Em R\$ milhões de jan/05)

Componente de Custo		R\$ milhões (jan/05)	%
1	Perda de Produção	3.131,4	42,8%
2	Mecânico	2.108,3	28,8%
3	Médico-Hospitalar	969,6	13,3%
4	Processos Judiciais	267,0	3,7%
5	Congestionamentos	230,3	3,1%
6	Previdenciários	178,5	2,4%
7	Resgates	107,3	1,5%
8	Reabilitação	86,0	1,2%
9	Remoção	66,4	0,9%
10	Danos a equipamento urbano	44,9	0,6%
11	Outro meio de transporte	41,7	0,6%
12	Danos à sinalização de trânsito	33,3	0,5%
13	Atendimento policial	26,4	0,4%
14	Agentes de trânsito	12,5	0,2%
15	Danos à propriedade de terceiros	6,2	0,1%
16	Impacto Familiar	4,3	0,1%
	TOTAL	7.314,0	100,0%

Fonte: Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas Brasileiras: relatório executivo / IPEA, ANTP – Brasília: IPEA: ANTP, 2003.

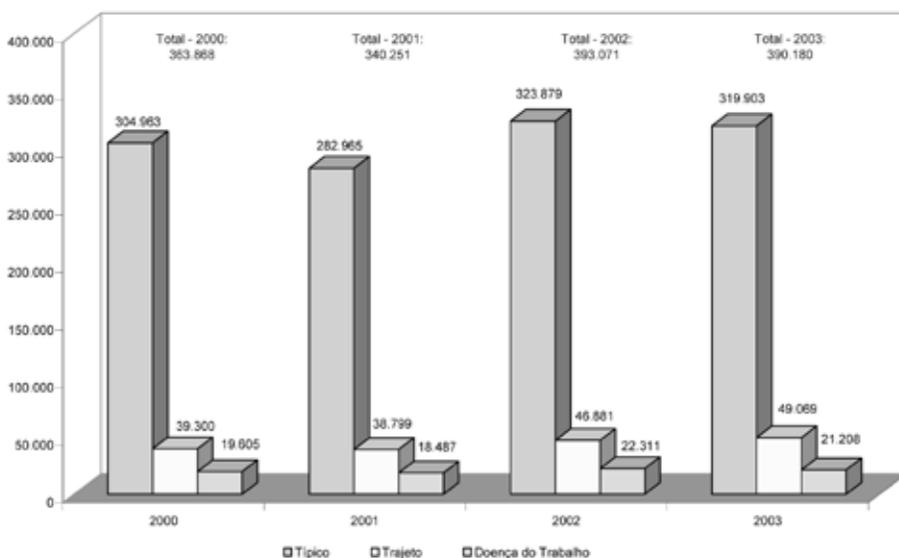
Adaptação: SPS/MPS. Deflator: INPC.

E como se dá essa relação entre acidentes de trânsito e política previdenciária? A Previdência Social é um seguro e, como tal, cobre riscos. Quando ocorre um acidente, maternidade, desemprego, invalidez, idade avançada etc., há uma redução da renda familiar disponível e o benefício previdenciário tem por objetivo permitir que o segurado e seus dependentes mantenham sua capacidade de consumo, produzindo-se assim segurança social. **Na relação entre acidentes de trânsito e Previdência, benefícios como pensão por morte, aposentadorias por invalidez, auxílios-doença e auxílios-acidente estão entre as concessões mais frequentes.**

¹³³ É lícito trabalhar com a hipótese de que os custos dos acidentes de trânsito possam ser inclusive maiores, uma vez que alguns itens apresentam potencialmente dificuldades metodológicas de mensuração.

Em 2003, de acordo com o gráfico 1 a seguir, foram registrados 390.180 acidentes de trabalho no Brasil¹³⁴, donde 82,0% (319.903) correspondem a acidentes típicos, ou seja, decorrentes do exercício do trabalho, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause morte, perda ou redução da capacidade para o trabalho. Além dos acidentes típicos, 12,6% (49.069) referem-se a **acidentes de trajeto** (que ocorrem durante o deslocamento entre a residência e o local de trabalho) e 5,4% (21.208) foram acidentes provenientes de doenças do trabalho (resultante da atividade profissional exercida).

GRÁFICO 1
Quantidade Total de Acidentes de Trabalho Registrados, segundo o Motivo – 2000 a 2003



Fonte: AEAT/2003 - **Elaboração:** SPS/MPS.

Obs. Dados sujeitos a revisão.

O gasto total com benefícios previdenciários atingiu em 2004 o patamar de R\$ 128,7 bilhões, um dos maiores itens de despesa do governo (23,1 milhões de benefícios). No entanto, não é possível identificar, com base nos registros administrativos da Previdência Social, o gasto específico com benefícios destinados a vítimas de acidentes de trânsito. Na tabela 2, os itens em destaque referem-se aos benefícios entre os quais muito provavelmente também estarão benefícios decorrentes de acidentes de trânsito.

134 Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho 2003 / SPS / MPS

TABELA 2
Quantidade e Despesa com Benefícios Previdenciários em 2004
(Valores em R\$ milhões de dez/04 – INPC)

Evolução da Quantidade e Despesa com Benefícios Emitidos		
	Quantidade (dez/04)	Despesa em 2004 (Em R\$ milhões de dez/2004)
TOTAL	23.146.971	128.742,7
PREVIDENCIÁRIOS	19.749.723	121.410,0
Aposentadorias	12.631.481	82.197,3
Idade	6.447.106	25.671,4
Invalidez	2.522.763	12.918,6
Tempo de Contribuição	3.661.612	43.607,3
Pensão por Morte	5.658.829	29.469,9
Auxílio-Doença	1.382.195	9.482,4
Salário-Maternidade	50.574	143,6
Outros	26.644	116,8
ACIDENTÁRIOS	756.926	4.231,9
SENTENÇAS JUDICIAIS - TRF	11.126	3.100,8

Fonte: INSS

Elaboração: SPS/MPS

Muito se pode fazer para que haja um alívio nas contas previdenciárias, o que levaria a uma maior disponibilidade de alocação de recursos para outras áreas. No caso dos acidentes de trânsito, não há dúvida de que medidas direcionadas à sua redução, além da minoração do sofrimento humano, representarão uma menor pressão na despesa em várias áreas, inclusive a área da Previdência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, Analia Soria; JACCOUD, Luciana de Barros; AQUINO, Luseni e DARIO EL-MORR Patrícia. 2008. Envelhecimento e Dependência: Desafios para a Organização da Proteção Social. Coleção da Previdência Social – Volume 28. Brasília. Novembro de 2008.

- BERTRANOU, Fabio, Carlos Grushka e Rafael Rofman. 2001. “Evolución Reciente de la Cobertura Previsional en Argentina.” In: Bertranou, ed., p. 29-55.

- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados. 1992 a 2007;

- _____ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade 1980-2050 – Revisão 2008;

- _____ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2008;

- _____ Informe da Previdência Social. 2008. “Evolução Recente da Proteção Social e Seus Impactos Sobre a Pobreza”. Volume 20, Número 10, Outubro de 2008;

- _____ Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso);

- _____ <http://www.ibge.gov.br>. Acessos em diversas datas.

- BOLÍVIA. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros – SPVS. www.spvs.gov.bo. Acessos em diversas datas.

- Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia – CELADE/CEPAL. <http://www.eclac.cl/celade>. Acessos em diversas datas.

- COLÔMBIA. Ministério de la Protección Social. Sistema General de Pensiones. Bogotá 2008.

- _____. <http://www.minproteccionsocial.gov.co>. Acessos em diversas datas.

- _____. <http://www.prosperarhoy.com/>. Acessos em diversas datas.

- COSTANZI, Rogerio e ANSILIERO, Graziela. 2008. “Evolução, Determinantes e Efeitos da Proteção Social Entre os Idosos no Brasil”. Informe da Previdência Social, Volume 20, Número 09, Setembro de 2008. Disponível no site www.mps.gov.br.

- MESA-LAGO, Carmelo. 2007. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Brasília: Ministério da Previdência Social,

2007. 190 p. Coleção Previdência Social. Disponível no site www.mps.gov.br.

- MESA-LAGO, Carmelo. 2008. Protección Social en Chile: Reformas para Mejorar la Equidad. Revista Internacional del Trabajo, Volume 127, nº 4, páginas 421 a 446. 2008.

- MESA-LAGO, Carmelo. 2009. La Ley de Reforma de la Previsión Social Argentina. Revista Nueva Sociedad nº 219, Janeiro/fevereiro de 2009.

- PASSOS, Alessandro Ferreira et al. “Previdência Social e Pobreza”. Informe de Previdência Social, volume 17, nº. 09. Brasília: MPS, setembro, 2005

- ROFMAN, Rafael e LUCCHETTI, Leonardo 2007. “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”. Discussion Paper nº 616. Social Protection World Bank. November 2006 versão atualizada em janeiro de 2007.

- SCHWARZER, Helmut e PAIVA, Luis Henrique e SANTANA, Rafael. “Cobertura Previdenciária: Evolução 1999-2002 e Aperfeiçoamento Metodológico”. Informe da Previdência Social, Volume 16, Número 05, Maio de 2004. Disponível no site www.mps.gov.br.

- SCHWARZER, Helmut e PAIVA, Luis Henrique. “Participação de Beneficiários e Não Beneficiários da Previdência Social no Mercado de Trabalho”. Informe de Previdência Social, volume 15, número 11, novembro de 2003. Disponível no site www.mps.gov.br.

- SCHWARZER, Helmut e QUERINO, Ana Carolina. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira. Textos para Discussão n. 929. Brasília: IPEA, 2002.

BRANT, Roberto. Desenvolvimento Social, Previdência e Pobreza no Brasil. In Conjuntura SOCIAL – A previdência Social Reavaliada nº I, v. 12, nº. 2, abr - jun, 2001. Brasília, MPAS, 2001.

DELGADO, G.C. (2005). Política Social e Distribuição de Renda no Brasil. In: SEMINÁRIO “SALÁRIO MÍNIMO E O DESENVOLVIMENTO”, 2005, Campinas. Anais... Campinas: UNICAMP, 2005. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/cesit/>.

FRANÇA, Álvaro Sólon de. Previdência Social e a Economia dos Municípios. Brasília: ANFIP, 2004.

NERI, M., BARROS, R. P. Crescimento, Desigualdade e Pobreza: O Impacto da Estabilização. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, fev. 1996 (Carta de Conjuntura, 62).

ROCHA, Sônia. Renda e Pobreza: Os Impactos do Plano Real. Rio de Janeiro: IPEA, dez 1996 (Texto para Discussão, 439).

BARROS, Ricardo P., Samuel FRANCO e Rosane MENDONÇA. “Discriminação e Segmentação no Mercado de Trabalho e Desigualdade de Renda no Brasil”. *Textos para Discussão* nº 1288. IPEA, julho de 2007.

BORDONARO, Nora Garro. “La Seguridad Social y el Mercado Laboral en América”. *Revista Seguridad Social* nº 240. México, janeiro-fevereiro de 2003.

CARDOSO, José C. “Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e os Limites do seu Sistema Público de Emprego”. *Textos para Discussão* nº 751. IPEA, 2000.

DONADON, João. A Desoneração da Folha de Pagamento Embutida da Reforma Fiscal. Mimeo.

FERNANDES, Reynaldo, Amaury P. GREMAUD e Renata Del Tedesco NARITA. “Estrutura Tributária e Formalização da Economia: simulando diferentes alternativas para o Brasil”. *Texto para Discussão* nº 4. ESAF, junho de 2004.

FERNANDES, Reynaldo & Naércio MENEZES-Filho. “Impactos dos Encargos Trabalhistas sobre o Setor Informal da Economia”. In: Chahad & e Fernandes (orgs). *O Mercado de Trabalho no Brasil: políticas, resultados, desafios*. São Paulo/Brasília: FIPE/MTE, 2002.

GRUBER, Jonathan. “The Incidence of Payroll Taxation: evidence from Chile”. *Working Paper* nº 5053. NBER, 1995.

JATOBÁ, Jorge. “Latin America’s Labour Market Research: a state of the art”. *Discussion Papers* n. 9. International Institute for Labour Studies/ILO, 1988.

NERI, Marcelo. “Direitos Trabalhistas, Encargos e Informalidade”. *Conjuntura Econômica*. FGV, setembro de 2000.

_____. *Cobertura Previdenciária: diagnóstico e propostas*. Coleção Previdência Social, vol. 18. Brasília, MPS: 2003.

_____. “Informalidade”. *Ensaio Econômicos – EPGE*, nº 635. FGV, dezembro de 2006.

NEVES, Leonardo, Luis Henrique PAIVA e Marcos Maia ANTUNES. “Comportamento do PIB e Geração de Empregos no Brasil: uma análise para os anos recentes”. *Conjuntura Social* vol. 11, nº 2. MPS, 2000.

NICKELL, Stephen J. “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America”. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nº 3, 1997.

PAIVA, Luis H. “Reverendo o Crescimento da Informalidade e de sua Dimensão Previdenciária à Luz dos dados da PNAD”. Mercado de Trabalho – conjuntura e *análise* nº 23. IPEA, 2003.

RAMOS, Lauro & Valéria FERREIRA. “Padrões Espacial e Setorial da Evolução da Informalidade no Brasil– 1991-2003”. *Textos para Discussão* nº 1099. IPEA, junho de 2005.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de. *Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas*. Coleção Previdência Social, vol. XX. Brasília, MPS: 2003, págs. 229 a 246.

ULYSSEA, Gabriel & Maurício C. REIS. “Imposto sobre Trabalho e seu Impacto nos Setores Formal e Informal”. *Textos para Discussão* nº 1218. IPEA, setembro de 2006.

ULYSSEA, Gabriel. “Segmentação no Mercado de Trabalho e Desigualdade de Rendimentos no Brasil: uma análise empírica”. *Textos para Discussão* nº 1261. IPEA, fevereiro de 2007.

BARROS, R. P., CAMARGO, J. M. & MENDONÇA, R. “A Estrutura do Desemprego no Brasil”. Texto para Discussão nº 478. IPEA, 1997.

BARROS, R. P., HENRIQUES, R. & MENDONÇA, R. “Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 42, 2000.

CAMPANTE, F., CRESPO, A. & LEITE, P. “Desigualdade Salarial entre Raças no Mercado de Trabalho Urbano Brasileiro: aspectos regionais”. Mimeo.

HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. *Textos para Discussão* nº 807. Rio de Janeiro, julho de 2001.

IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais – 2002. IBGE, Rio de Janeiro, 2003.

INSPIR/DIEESE. Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho. São Paulo, 2001.

OBSERVATÓRIO DO MERCADO DE TRABALHO. “A Informalidade no Mercado de Trabalho e as Políticas Públicas do Governo Federal”. Mimeo.

PINTO, Alexandre & NERI, Marcelo. “Mobilidade Ocupacional e Raça: origens, destinos e riscos dos afro-brasileiros”. Trabalho apresentado no XIV Simpósio Nacional de Probabilidade e Estatística (SINAPE).

SOARES, Sergei Suarez Dillon. “O Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras.” In: Textos para Discussão nº 769. Rio de Janeiro, IPEA, novembro de 2000.

- Ansiliero, Graziela & Costanzi, Rogério. 2008. “Proteção Social dos Idosos no Brasil”. Informe de Previdência Social – Setembro de 2008.
- Caetano, Marcelo Abi-Ramia. 2008. “Previdência Social e Distribuição Regional de Renda”. Texto para Discussão nº 1.318 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Brasília – janeiro de 2008;
- Sólton de França, Álvaro. 2004. “Previdência Social e a Economia dos Municípios”. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência – ANFIP – 5º edição atualizada. Brasília 2004.
- www.ibge.gov.br – dados sobre PIB dos municípios e PIB per capita;
- www.previdencia.gov.br – dados de benefícios e arrecadação da Previdência, nos municípios, que podem ser encontrados na seção “estatísticas”;

