UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

HELOÍSA FIMIANI

O desenho da política previdenciária brasileira: incentivos de contribuição e
implicações para o quadro das desigualdades

Orientadora: Profa. Dra. Marta Teresa da
Silva Arretche

SÃO PAULO
2019

HELOÍSA FIMIANI

O desenho da política previdenciária brasileira: incentivos de contribuição e implicações para o quadro das desigualdades

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Teresa da Silva
Arretche

SÃO PAULO
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

FF489d Fimiani, Heloísa
O desenho da política previdenciária brasileira:
incentivos de contribuição e implicações para o quadro
das desigualdades / Heloísa Fimiani ; orientadora
Marta Teresa da Silva Arretche. - São Paulo, 2019.
90 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Previdência Social. 2. Desigualdades . 3.
Seguridade Social . 4. Desenho de política. I.
Arretche, Marta Teresa da Silva, orient. II. Título.

FIMIANI, Heloísa. *O desenho da política previdenciária brasileira: incentivos de contribuição e implicações para o quadro das desigualdades*. 2019. 90f. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

Instituição: Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Dedico à minha querida avó, Dirce.

AGRADECIMENTOS

Antes de agradecer por todo apoio e carinho que recebi nos últimos três anos, gostaria de concluir e reafirmar o jargão (para alguns) de que o trabalho acadêmico, embora caracteristicamente individual, é impossível de ser realizado sozinho. As pessoas que aqui agradeço fizeram parte tanto da minha formação pessoal como profissional, resultando nesta dissertação.

Agradeço aos meus pais, Solange e Tomaz, que sempre me incentivaram, em todos os aspectos da vida. Gostaria de agradecê-los, também, pela calma e paciência nas horas mais difíceis e pelas celebrações, mesmo dos menores feitos.

À Professora Marta, cuja dedicação - desde os anos da graduação - sempre me inspiraram a ir além. Agradeço imensamente pela orientação, pelas conversas, ideias e compreensão. Sempre a tive em mente como orientadora, e não poderia ter ficado mais feliz quando do resultado da atribuição de orientadores em 2016.

Aos Professores Marcelo Medeiros, Adrian Gurza Lavalle e Elizabeth Balbachevsky pelas contribuições metodológicas e teóricas e pelas dúvidas existenciais em relação a este trabalho.

Aos amigos e colegas do grupo de estudos sobre desigualdades e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) Carla Bezerra, Marília Lessa, Mariana Chaise, Lilian Sendretti, Eduardo Lazzari, Jefferson Leal, Rodrigo Mahlmeister, Rogério Barbosa, Marcos Paulo Lucca-Silveira, Paulo Flores, Victor Araújo, Guilherme Minarelli, Thiago Meireles, Vicente Ferraro e Henrique Almeida de Castro, agradeço pelas contribuições, críticas e incentivos. Além das companhias de bares, jogos da copa do mundo e de eventuais acidentes na sala do CEM.

Às amigas e pessoas mais queridas Marina Ruzzi, Caroline Oliveira, Isabela Linares, Juliana Kitazato, Bárbara Paes, Matheus Prates, Caio Scaramuzzi, Rebeca Bittar, Stefanie Roost, Rebeca Souza, Laís Lombardi, Petra Ferronato, Lucas Vaqueiro, Gabriel Proença e André Casanova agradeço pelas conversas, ideias e cervejas trocadas na construção desta dissertação, além da enorme paciência e compreensão que tiveram comigo nesses últimos anos.

Aos colegas de Consulado e Conselho Britânico Danilo Santos, Juliana Caires, Tássia Frade, Vera Oliveira, Camila Morsch, Raíssa Daher, Rachel Borges de Sá, Bárbara Lotierzo, Esther Rosalen, Maíra Macário (e Marcel de Barros), Arly Belas, Íris Schardt, Luiz Fernando Nanô, Bruna Abbondanza e Anne Solai pelo apoio e incentivo. Em especial, as queridas Aliandra Barlete e Betina Sarue, as primeiras a me incentivarem a começar o mestrado

Mes chères collocataires, Claudia López Reyes, Isabel Carreño e Famara Brito Hernandez, agradeço pela cumplicidade que criamos, pelas lembranças e pelo carinho, mesmo a muitos quilômetros de distância.

Por fim, agradeço aos meus avôs e avós, que foram de extrema importância na minha criação e educação. Em especial, à minha querida vó Dirce, que partiu tão repentinamente, mas cuja boas lembranças levo sempre comigo - minha fonte de inspiração e força para concluir este trabalho. A saudade é imensa.

RESUMO

FIMIANI, Heloísa. *O desenho da política previdenciária brasileira: incentivos de contribuição e implicações para o quadro das desigualdades*. 2019. 90f. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Esta dissertação tem como objetivo analisar em detalhes o desenho da política previdenciária brasileira estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Em específico, analisaremos o desenho do Regime Geral de Previdência Social, a dizer, as regras de contribuição, os critérios de elegibilidade e o cálculo do valor dos benefícios. Argumentamos que, por um lado, o desenho da política cria incentivos para a contribuição, ao premiar os indivíduos que contribuem com maiores valores e por mais tempo. Por outro lado, devido à vinculação constitucional do piso previdenciário ao valor de um salário mínimo, a política não pune sobremaneira indivíduos com pouca ou nenhuma capacidade contributiva. Assim, a política logra redistribuir alguma renda na base da distribuição, enquanto reproduz desigualdades do mercado de trabalho, notadamente as de renda. O cálculo do valor dos benefícios, estritamente vinculado ao histórico de contribuições e de rendimentos prévios do indivíduo, faz com que indivíduos de maiores rendimentos e de histórico empregatício formal acessem benefícios de maiores valores. Indivíduos com histórico empregatício formal têm suas contribuições previdenciárias *facilitadas* graças aos descontos automáticos em folha de pagamento, enquanto que indivíduos empregados informalmente devem contribuir por conta própria, regularmente. Como demonstraremos na dissertação, a não contribuição previdenciária dos indivíduos informais é um fato, sendo mais grave quanto menores forem suas rendas. Antes de implicar em recorrência a benefícios assistenciais, no sentido de que a não contribuição seria uma decisão deliberada e racional dos indivíduos de baixa renda, ela implica, em primeiro lugar, desproteção previdenciária no presente. Argumentamos que a existência do benefício de prestação continuada (BPC), assistencial e no valor de um salário mínimo, não age como desincentivo à contribuição previdenciária. Embora o piso previdenciário contributivo e o BPC tenham o mesmo valor, um salário mínimo, os benefícios da previdência e do BPC não são os mesmos. Portanto, a afirmação de que o BPC age como desincentivo à contribuição previdenciária não encontra respaldo no desenho da política. Por fim, especulamos sobre o potencial redistributivo que eventuais alterações no desenho da política possam ocasionar sobre a distribuição de renda *entre* os beneficiários aposentados.

Palavras-chave: previdência social; desenho de política; desigualdades; seguridade social

ABSTRACT

FIMIANI, Heloisa. *The design of the Brazilian pensions and retirement system: incentives towards participation and their implications to broader inequalities*. 2019. 90f. Master's Dissertation – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

The purpose of this dissertation is to carefully analyze the design of the Brazilian retirement and pensions systems established by the Federal Constitution in 1988. We focus our analysis at the design of Regime Geral de Previdência Social, meaning its rules of contribution, eligibility criteria and value of benefits. We argue that the current system plays a dual role: on one hand it rewards those individuals who contribute for longer periods of time and with higher amounts, however not overly punishing other individuals who lack contributive capacity. Therefore the policy achieves a certain redistributive level whilst reproducing inequalities originated at the labor market, especially those related to income. The value of the benefits, strictly related to one's previous contributions and income, allows individuals with a predominantly formal employment history to have access to benefits of higher value. Individuals with a formal employment history have their contributions facilitated due to their payroll taxes, while those informally employed have to regularly contribute on their own. As demonstrated throughout this dissertation the lack of contributions to social security of informally employed individuals is a fact and the poorer the individual, the higher the non-contribution rates. Prior to implying recurrence to non-contribution benefits in a rational and calculated decision taken by those poorer individuals, the lack of contribution to social security implies primarily in the lack of current social protection. We argue that the existence of a non-contributive benefit (BPC) with the same value of the minimum contributive retirement benefit is not a disincentive to contributing to social security. Although BPC and the lowest retirement benefit have the same value, 1 federal minimum wage, social security benefits and BPC are not the same. Thus the idea of BPC acting as a disincentive to social security contribution does not hold when we consider the whole policy design of social security. Finally we speculate about the redistributive potential of certain changes in the policy design that may or not cause reductions on the level of income inequality *among* retired beneficiaries.

Key words: retirements and pensions; policy design; inequalities; social security

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Benefícios emitidos pelo INSS	34
Figura 2 – Informalidade e não contribuição	51
Figura 3 – Não contribuição por faixa de rendimento	53
Figura 4 – Decomposição da população de não contribuintes por faixa de rendimentos	54
Figura 5 – Não contribuição dos informais de baixa renda	55
Figura 6 – Distribuição das aposentadorias por piso previdenciário em 2017 (números absolutos e relativos)	75
Figura 7 – Distribuição das aposentadorias por espécie e valor	76
Figura 8 – Aposentadorias rurais	77
Figura 9 – Aposentadorias urbanas	78
Figura 10 – Distribuição das aposentadorias rurais por espécie e faixa de valor	79
Figura 11 – Distribuição das aposentadorias urbanas por espécie e faixa de valor	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipo de segurado, salário de contribuição, alíquota e contribuição mensal ao INSS -----	43
Tabela 2 – Simulações de contribuição previdenciária com diferentes ocupações, categoria de contribuintes e salário de contribuição -----	44
Tabela 3 – Categorias de trabalhadores ocupados – Outubro 2017 -----	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
ATC	Aposentadoria por tempo de contribuição
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo
CF88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GPS	Guia da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MDB	Movimento da Democracia Brasileira
MEI	Microempreendedor Individual
MPS	Ministério da Previdência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

SUMÁRIO

Introdução	12
Capítulo 1: Diagnósticos e recomendações liberais	18
1.1 Introdução	18
1.2 Os problemas da política previdenciária brasileira: distorções e desincentivos do RGPS	21
1.2.1 Não contribuição e informalidade: um fator exógeno	22
1.2.2 (des)Incentivos à contribuição: um fator endógeno	24
1.2.3 A generosidade dos benefícios	26
1.3 Direção das mudanças	27
1.4 Conclusão	30
Capítulo 2: O desenho da política previdenciária	32
2.1 Introdução	32
2.2 O conjunto dos benefícios	33
2.2.1 Benefícios contributivos	34
2.2.2 Benefícios não contributivos	39
2.3 Regras de contribuição e critérios de elegibilidade	39
2.4 Conclusão	45
Capítulo 3: Informalidade no mercado de trabalho e não contribuição previdenciária: fatores exógenos	46
3.1 Introdução	46
3.2 O problema da não contribuição	47
3.3 A evolução no tempo da não contribuição	50
3.4 Conclusão	56
Capítulo 4: Os (des)incentivos à contribuição previdenciária: a interação entre as regras de contribuição e fatores relacionados ao mercado de trabalho	58
4.1 Introdução	58
4.2 O BPC como desincentivo à contribuição previdenciária	59
4.3 Piso previdenciário	64
4.3.1 Aposentadorias rurais	65
4.4 Conclusão	66
Capítulo 5: A distribuição dos benefícios: reproduzindo desigualdades do mercado de trabalho	68
5.1 Introdução	68
5.2 Metodologia	70
5.3 Redistribuição de renda e redução de pobreza	71
5.4 Distribuição dos benefícios	74
5.5 O desenho da política	80
5.6 Conclusão	83
Conclusão	85
Referências bibliográficas	88

Introdução

A Previdência Social brasileira e seus diferentes regimes têm estado em evidência no debate público nos últimos anos. A necessidade de reforma(s) volta à tona com a eleição presidencial de 2014, sendo pauta, sobretudo, do então candidato à presidência pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Aécio Neves. Derrotado pela incumbente Dilma Rousseff (Partidos dos Trabalhadores – PT), a reforma da previdência é temporariamente deixada de lado pela Operação Lava Jato e pelo processo de impeachment da presidente eleita. Substituída por seu vice-presidente, Michel Temer (Movimento da Democracia Brasileira – MDB), a reforma da previdência volta ao debate público, agora subsidiada pela reforma trabalhista (2016) e pela urgência da resolução do déficit previdenciário. Os gastos com a previdência atingiram tal patamar e déficit que se tornaram insustentáveis para a administração pública. Argumenta-se que, em alguns anos e na ausência de reformas profundas, o gasto em relação ao PIB será tal que inviabilizará investimentos em setores chave da economia, como infraestrutura e educação, comprometendo o nível de emprego e solapando o crescimento econômico. A reforma torna-se necessária, portanto, não só para alocar o gasto público em setores mais prioritários (leia-se: setores considerados como *investimento* e não apenas como *gasto*), mas para solucionar o problema do desemprego e do baixo crescimento econômico da última década. A previdência torna-se, assim, a menina dos olhos da reforma econômica e o grande passo na solução do entrave do baixo, ou negativo, crescimento econômico.

Acontece que, quando a previdência é vista estritamente como *gasto*, características e efeitos importantes dessa grande política pública são ignorados ou relativizados. Em 2017, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tinha cerca de 32,4 milhões de beneficiários e 62% dos benefícios emitidos tinham valores iguais ou inferiores a um salário mínimo (AEPS, 2017). A política também apresenta alto grau de cobertura, de 80% (CAETANO, 2006), o que significa dizer que ela é bem sucedida quanto ao alcance dos benefícios – são poucos os indivíduos que poderiam ter acesso aos benefícios mas não os têm. Em relação a seus efeitos redistributivos, as aposentadorias rurais são as maiores responsáveis pela redistribuição de renda (HOFFMANN, 2009), tornando o RGPS ligeiramente progressivo (SILVEIRA, 2008). Contudo, apesar de tais êxitos, coexistem e persistem características que reproduzem desigualdades já existentes, principalmente as relacionadas ao mercado de trabalho. A existência da aposentadoria por tempo de contribuição (RGPS) e a coexistência de regimes com regras e critérios de elegibilidade distintos para os trabalhadores do setor privado (RGPS), funcionários públicos e militares (RPPS e outros) reforçam desigualdades do mercado de

trabalho, como as diferenças de rendimento, estabilidade no emprego e condições de trabalho. A política ora redistribui renda, favorecendo indivíduos vulneráveis, ora reproduz desigualdades já existentes, conferindo benefícios superiores a indivíduos histórica e socialmente privilegiados.

Dentro desse contexto, o objetivo desta dissertação é analisar o desenho da política previdenciária brasileira estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF 88) e vigente até 2018, dentro do complexo quadro das desigualdades e da problemática da (re)distribuição de renda. Por política previdenciária, nos referimos aos benefícios concedidos aos trabalhadores do setor privado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dentro do RGPS ou através de benefícios assistenciais. Em específico, a dissertação busca analisar os incentivos criados pelo desenho de tal política quanto à participação dos indivíduos e, por consequência, recebimento de benefícios. *O desenho da política cria incentivos à participação?* Em outras palavras, a política foi desenhada de tal modo que incentiva a contribuição dos indivíduos? Ou estaria a política desenhada de tal forma que confere benefícios generosos sem os devidos *trade-offs* ou penalizações?

Argumentamos que o desenho da política cria incentivos à contribuição, premiando aqueles indivíduos que contribuem com maiores valores e por mais tempo. Tal contribuição é facilitada quando analisamos determinadas características do mercado de trabalho e do próprio desenho da política. O histórico empregatício formal, que implica em contribuições automáticas à previdência, uma vez que são descontadas diretamente da folha de pagamento, *facilita* a contribuição previdenciária. Trabalhadores formais¹ têm mais facilidade de contribuir para a previdência que seus pares informais, que dependem de sua própria iniciativa para contribuir. Aos trabalhadores formais foram conferidos direitos inacessíveis aos informais, constituindo-se em cidadãos de primeira classe (SANTOS, 1979; CARVALHO, 2001) em contraponto à grande massa de *outsiders* (ARRETCHÉ, 2018), que até recentemente encontravam-se excluídos da proteção e política social. A inclusão desses *outsiders* vem minando o mecanismo de sobreposição de vantagens característico de nossa política social pré-redemocratização. A previdência, argumentamos, cria incentivos que favorecem aqueles com histórico empregatício formal sem, no entanto, penalizar indivíduos vulneráveis e historicamente excluídos. Enquanto as regras de contribuição e critérios de elegibilidade favorecem aqueles que contribuem por

¹ São considerados trabalhadores formais todos aqueles cuja contribuição previdenciária é automaticamente descontada de seus salários ou rendimentos. Dentro desse grupo encontram-se os trabalhadores *celetistas*, os segurados obrigatórios do INSS e profissionais registrados como Microempreendedores Individuais (MEI). De forma simplificada, considerados como trabalhadores formais todos aqueles que possuem carteira assinada.

mais tempo e com maiores valores, a política não pune sobremaneira indivíduos que contribuem pelo tempo mínimo ou sequer contribuem. A vinculação constitucional do piso previdenciário ao salário mínimo e a impossibilidade de existência de benefício assistencial inferior a esse valor fazem com que parte desses *outsiders* tenham renda e ganhos de renda similares ao mercado de trabalho. Um outro objetivo desta dissertação é, portanto, explorar essa dualidade da política e argumentos ideológicos que são mobilizados ora a favor de reformas. Tais argumentos defendem que justamente por não existirem incentivos à contribuição, a política torna-se excessivamente generosa e cara na concessão de benefícios. Demonstraremos que tais argumentos encontram-se equivocados, não encontrando respaldo na realidade do desenho e efeitos da política. Do contrário, eles caracterizam-se muito mais pelo seu caráter ideológico do que por sua empiria.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos, além desta Introdução e Conclusão. No capítulo 1, reunimos os principais problemas, diagnósticos e recomendações feitas ao RGPS que, quando tomadas em conjunto, constituem uma agenda de reforma liberal que, ao extremo, visa aumentar a dependência dos indivíduos do mercado, reduzindo a responsabilidade do Estado na proteção social. De acordo com a literatura econômica tradicional, a previdência apresenta uma série de distorções e peculiaridades que a colocam como *outlier* internacional (CAETANO, 2006). De forma resumida, a política é excessivamente cara, os benefícios são muito generosos em comparação ao que se contribui, e os indivíduos não têm incentivos para contribuir além do tempo mínimo. Do contrário, existem determinados benefícios que incentivam a aposentadoria precoce e até mesmo a não contribuição. A agenda liberal identifica nas elevadas contribuições das empresas a causa de distorções no mercado de trabalho, favorecendo a proliferação de postos informais e desestimulando a contratação formal. Reduzir ou eliminar tais contribuições teriam efeitos positivos sobre o nível e qualidade de empregos. Diminuir a participação do Estado, por sua vez, possibilitaria a alocação mais eficiente de recursos, que seriam destinados a áreas consideradas mais prioritárias, como educação e saúde. Os diagnósticos e recomendações analisados na literatura desta dissertação propõem alterações incrementais no desenho da política, notadamente em suas regras de contribuição e critérios de elegibilidade, de forma a tornar o RGPS mais adequado às mudanças demográficas vivenciadas pela população brasileira. As propostas de Temer (2016) e Bolsonaro (2019) encaminhadas ao Congresso radicalizam o diagnóstico e recomendações de especialistas, tornando o RGPS caracteristicamente liberal, sobretudo com a proposição da obrigatoriedade da capitalização. Tais propostas combinam tanto a maior participação dos trabalhadores no financiamento do RGPS, sendo responsáveis por suas contas individuais, como também sua maior dependência

do mercado de trabalho, visto que os benefícios assistenciais seriam reduzidos em valores, desvinculando-os do salário mínimo. Em contrapartida, junto com outras reformas, como a trabalhista (2016) e a tributária (2019), objetivariam a diminuição da participação das empresas no financiamento do RGPS, sobretudo através da redução, ou desoneração, das contribuições patronais. No capítulo 2, descrevemos detalhadamente o desenho da política, ou seja, o conjunto de regras de contribuição, critérios de elegibilidade e elenco de benefícios, assim como a lógica que pauta o cálculo do valor dos benefícios, o seguro. Argumentamos e demonstramos que o desenho da política favorece trabalhadores com histórico empregatício formal e maiores rendimentos ao lhes conferir melhores benefícios. No entanto, ela não pune sobremaneira indivíduos com pouca ou nenhuma contribuição ao lhes conferir o benefício mínimo – graças à CF 88. A política também apresenta mecanismos e *trade-offs* que incentivam a participação, fazendo com que os indivíduos escolham, por exemplo, entre contribuir com menores alíquotas e abrir mão de determinados benefícios. No capítulo 3, nos debruçamos sobre o problema da não contribuição previdenciária e informalidade no mercado de trabalho, que atinge, sobretudo, os mais pobres. Argumentamos que para os indivíduos mais pobres, que recebem até dois salários mínimos, a não contribuição é mais resultado da informalidade do que de uma decisão deliberada. A informalidade, por sua vez, é associada a outros fatores que contribuem para a não contribuição, como os baixos rendimentos, a instabilidade e rotatividade no emprego. Ressaltamos que a não contribuição não é apenas um problema no longo prazo, mas também denota ausência de proteção previdenciária no presente. A previdência não confere apenas aposentadorias e BPCs, mas uma série de outros benefícios de curto prazo que se tornam inacessíveis aos indivíduos que não realizam contribuições. Entre tais benefícios encontram-se os auxílios, o salário-maternidade e o seguro desemprego². Portanto, não contribuir para a previdência não significa apenas receber benefícios reduzidos ou mínimos no futuro, mas também estar desprotegido, no presente, de eventuais intempéries. No capítulo 4, analisamos o argumento de que a política previdenciária, tal qual desenhada pela CF 88, não produziria incentivos suficientes à contribuição. Do contrário, argumenta-se que ela incentivaria a aposentadoria precoce e a não contribuição de indivíduos de baixa renda que, ao saberem da existência de um benefício assistencial equivalente ao piso previdenciário, deixariam de contribuir. Da mesma forma, a existência de um benefício previdenciário no valor de um salário mínimo e o baixo tempo de contribuição, quinze anos (180 meses), não incentivariam, a princípio, contribuições adicionais. Afinal, qual a vantagem de se contribuir por mais de quinze

² Embora não se encontre no elenco de benefícios operacionalizados pelo INSS e seja de competência do extinto Ministério do Trabalho, o seguro desemprego também é um benefício que só é concedido ante contribuição prévia.

anos, ou de sequer contribuir, se a Constituição garante o recebimento de um benefício mínimo e equivalente aos ganhos do mercado de trabalho? Ao analisarmos o desenho da política, notamos alguns contrapontos em relação ao argumento mobilizado: (i) a existência de planos especiais para populações de baixa renda, de forma a incentivar sua contribuição e participação – tais planos apresentam alíquotas reduzidas e benefícios restritos e (ii) a não equivalência entre o piso previdenciário e o benefício assistencial (BPC) – o primeiro dá acesso a um elenco de benefícios e condições que o segundo não dá, além de possuírem critérios de elegibilidade muito distintos. O foco das críticas sobre os benefícios assistenciais e piso previdenciário obscurece outra face do problema dos incentivos de contribuição, que seriam a não contribuição de indivíduos de alta renda (NERI et al., 2007) e a existência de um benefício quase exclusivo aos trabalhadores formais, a aposentadoria por tempo de contribuição. Para a literatura liberal, a não contribuição de indivíduos de alta renda não parece ser um problema já que, ao encontrarem no mercado planos privados mais atrativos que a previdência pública, a opção pela saída do regime não parece ser um problema. Embora não se constitua em problema de acesso aos benefícios, a evasão no topo (idem) é tão prejudicial às contas da previdência quanto a existência de benefícios generosos. No capítulo 5, levantamos duas hipóteses, ainda não testadas e que carecem de evidências e cálculos, sobre (i) a capacidade do RGPS de reproduzir desigualdades do mercado de trabalho brasileiro, especialmente de rendimentos e (ii) e a redução no nível de desigualdade dos benefícios de aposentadorias pagos caso a aposentadoria por tempo de contribuição fosse extinta. A análise da literatura sobre os efeitos redistributivos da previdência e a construção e análise de gráficos com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) nos permitem especular, no momento, a coexistência entre benefícios que redistribuem renda e reduzem pobreza e outros que reproduzem desigualdades do mercado de trabalho. Enquanto a literatura especializada demonstra que os benefícios assistenciais e as aposentadorias rurais redistribuem renda, argumentamos que o desenho da política ainda favoreceria aqueles indivíduos com histórico empregatício formal e maiores rendimentos, conferindo-lhes melhores benefícios e reproduzindo desigualdades do mercado de trabalho. Tal reprodução é ainda mais acentuada se adicionamos o regime dos servidores públicos (RPPS) e dos militares. A eliminação das ATCs, por sua vez, teria efeitos restritos, ou inexistentes, sobre a diminuição do nível de desigualdade dos benefícios de aposentadoria entre os beneficiários. Argumentamos que a redução do nível de desigualdade passaria pela revisão das fórmulas e regras de cálculos dos valores dos benefícios. Sem tal revisão, a distribuição dos benefícios, curva assimétrica à direita, tende a permanecer inalterada.

Concluimos que a política previdenciária brasileira, aqui entendida como os benefícios pagos pelo INSS, cria incentivos à contribuição, conferindo melhores benefícios aqueles indivíduos que contribuíram por mais tempo e com maiores valores, mas não pune sobremaneira aqueles com menor capacidade contributiva, conferindo-lhes o piso dos benefícios. Ainda, a política apresenta *trade-offs* ignorados pela literatura, como a renúncia de categorias de benefícios (aposentadoria por tempo de contribuição) em troca do pagamento de alíquotas reduzidas. Argumentamos que, embora ela ainda reproduza desigualdades do mercado de trabalho, a política passou a incluir indivíduos histórica e politicamente excluídos da proteção social.

Capítulo 1: Diagnósticos e recomendações liberais

1.1 Introdução

A previdência brasileira, em específico o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é alvo das mais diversas críticas que, muitas vezes, constituem-se em diagnósticos e recomendações distintas. Enquanto críticas de cunho liberal argumentam que a previdência é extremamente generosa (GIAMBIAGI et al., 2004; CAETANO, 2006; TAFNER, 2012) outras que variam entre social democratas e conservadoras, segundo a categorização de Esping-Andersen (1991), argumentam que a política tem sido desmontada e descaracterizada desde sua implementação, em 1989 (BOSCHETTI, 2003; ANFIP e DIEESE, 2017). Diagnósticos tão díspares levam a recomendações e propostas de reforma (quando há) diametralmente opostas: enquanto os liberais propõem regras mais rígidas e a redução de benefícios, conservadores propõem retornos às condições iniciais da política ou a manutenção de suas características.

Ambas as análises e diagnósticos, no entanto, pautam-se, muitas vezes, mais por seu cunho ideológico do que por uma análise cuidadosa das características da política previdenciária brasileira. Argumentos são mobilizados por diferentes visões do espectro ideológico para justificar recomendações que não se verificam consistentes quando analisamos a fundo o desenho do RGPS e seus efeitos. Tais argumentos, por sua vez, acabam por se constituir em agendas mais ou menos bem sucedidas, tal como formulado por Kingdon (2010) em sua análise sobre a formação da agenda dos governos.

O contexto de austeridade permanente (PIERSON, 2001), baixo crescimento econômico e aumento do desemprego e da informalidade, deram fôlego à agenda liberal de reformas. Enquanto conservadores insistem em argumentar que a política vem sendo solapada e liberalizada, os liberais deram um (ou muitos) passo à frente ao apresentar propostas consistentes de reforma em arenas decisórias e deliberativas – como candidatos à presidência da República e ao Congresso Nacional. A consistência das propostas, no entanto, refere-se ao seu caráter contábil que encontra respaldo em certas comparações internacionais, não estando necessariamente relacionada à realidade socioeconômica nacional. Os diagnósticos de conservadores e social democratas, por outro lado, não lograram em se constituir em propostas encaminhadas ao Congresso desde 2016, permanecendo no campo da crítica de oposição ao governo.

Em linhas gerais, a agenda liberal é caracterizada pela defesa da redução do papel do Estado no financiamento da previdência e, por consequência, maior dependência dos indivíduos

do mercado de trabalho. A redução do papel do Estado seria justificada pelos altos gastos em relação ao PIB resultantes do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. Em um país relativamente jovem como o Brasil, os atuais gastos com previdência seriam injustificáveis, comprometendo a alocação de recursos em outras áreas da economia, como saúde, educação e infraestrutura. A maior permanência dos indivíduos no mercado de trabalho dar-se-ia através da adoção de regras de contribuição e critérios de elegibilidade mais rígidos que os atuais, além de eventuais reduções de benefícios que, ao extremo, podem resultar em maior dependência dos indivíduos do mercado de trabalho. Nem todas as alterações nas regras de contribuição podem ser consideradas *mercadorizantes* (ESPING-ANDERSEN, 1991), mas a adoção de um regime de capitalização com benefícios assistenciais restritos, como no caso chileno (HUJO, 1999) constituir-se-ia em um caso extremo de reforma liberal.

Justificadas pelos altos custos financeiros da política, o discurso liberal presente nas propostas de reforma de Temer (2016) e Bolsonaro (2019) encontra centro respaldo na retórica do combate a privilégios e correção de distorções. A atual previdência brasileira, além de cara, reproduz privilégios e gera distorções no mercado de trabalho que devem ser corrigidos caso o país queira retomar o crescimento econômico.

As distorções e os privilégios, por sua vez, seriam resultados do desenho da política e de características demográficas da população brasileira. As regras de contribuição e os critérios de elegibilidade pouco incentivariam os indivíduos a contribuírem por mais tempo. Pelo contrário, elas incentivariam os indivíduos a não contribuir, pleiteando benefícios assistenciais, ou a contribuírem pelo tempo mínimo, recebendo benefícios próximos ao piso. Por outro lado, ela reforçaria desigualdades já existentes no mercado de trabalho ao conferir benefícios excessivamente generosos para setores privilegiados, expressos pelas aposentadorias precoces por tempo de contribuição. Para agravar a situação, a Constituição Federal (CF) 88 determina que nenhum benefício que substitua salário possa ser inferior ao salário mínimo, vinculando os reajustes do piso aos reajustes do salário mínimo. Dessa forma, não só o benefício mínimo é garantido por lei, como ele é regularmente ajustado acima da inflação.

À não contribuição previdenciária e à generosidade dos benefícios seriam somados o grande número de beneficiários, resultado da universalização promovida pela CF 88. Insuficiente contribuição, benefícios generosos, milhões de beneficiários e regras fáceis contribuiriam para somar altos gastos em relação ao PIB, hoje considerados insustentáveis.

O rápido envelhecimento da população, por sua vez, viria a agravar o quadro. A quantidade de indivíduos ativos no mercado de trabalho, que realizam contribuições previdenciárias, não será suficiente, num futuro próximo, para sustentar os benefícios da

geração aposentada. Portanto, uma das soluções propostas é o aumento da contribuição dos ativos, seja em tempo, seja em valores, de forma a retomar o equilíbrio atuarial do sistema.

Enquanto a contribuição dos trabalhadores está aquém do esperado, a participação do Estado e a contribuição das empresas seriam excessivas. É consenso entre os liberais que o Estado não pode mais dedicar tanto de seu orçamento para sustentar um regime de previdência para uma população relativamente jovem. E a participação das empresas, efetuada através das contribuições sociais sobre folha de salários, só geraria desemprego e informalidade. Portanto, a redução do papel do Estado e das empresas se faria necessária para uma alocação de recursos mais eficiente e para corrigir distorções no mercado de trabalho.

As propostas liberais mais radicais de reforma da previdência preveem, num futuro próximo, a adoção de um regime de capitalização. Essas propostas, no entanto, exacerbam o diagnóstico de alterações no RGPS identificadas por parte da literatura (GIAMBIAGI et al., 2004, CAETANO, 2006; TAFNER, 2012). Enquanto os diagnósticos da literatura especializada focam, sobretudo, em reformas incrementais e redução dos benefícios assistenciais, as propostas encaminhadas ao Congresso em 2016 (Temer) e 2019 (Bolsonaro) são paradigmáticas ao propor a capitalização obrigatória. Além de propor alterações incrementais, mais ou menos rígidas, as propostas de Temer e Bolsonaro tinham como objetivo último a alteração para um regime de contas individuais, no qual os indivíduos seriam os principais responsáveis pelo financiamento de suas aposentadorias. A proposta de Bolsonaro, em específico, também fazia alusão à desoneração das contribuições patronais, apontadas por parte da literatura (ANSILIERO et al., 2008) como empecilhos à contratação formal e responsáveis pela criação de distorções no mercado de trabalho. No entanto, as desonerações seriam objetivo da reforma tributária, e não da previdenciária, em uma estratégia de aprovação nas casas legislativas.

Neste capítulo, temos como objetivo demonstrar a construção de uma agenda liberal de reformas, que embora proponha algumas alterações incrementais no desenho da política, parte de diagnósticos que não se verificam consistentes empiricamente. A falta de consistência empírica dos diagnósticos faz com que eles sejam notadamente ideológicos. Tal agenda, por sua vez, é justificada por uma avaliação que enfatiza distorções da política previdenciária brasileira, que reunimos em três grandes problemas: (i) o problema da não contribuição previdenciária associado à informalidade do mercado de trabalho, um fator exógeno às regras previdenciárias; (ii) os (des)incentivos para a contribuição, um fator endógeno às regras previdenciárias e (iii) a generosidade dos benefícios. Em conjunto, esses problemas e seus respectivos diagnósticos compõem uma agenda liberal de reformas.

Nos capítulos posteriores, demonstraremos como tais diagnósticos e recomendações não se sustentam do ponto de vista empírico, examinando o desenho da política previdenciária vigente até 2018 para justificar tal interpretação.

1.2 Os problemas da política previdenciária brasileira: distorções e desincentivos do RGPS

Em comparações internacionais, a política previdenciária brasileira é considerada um *outlier* em termos de sustentabilidade e custos (CAETANO, 2006; CAETANO e MIRANDA, 2007; TAFNER, 2012). Nos estudos comparados realizados pelos autores citados acima, o Brasil é o caso de um país que gasta muito de seu PIB com uma população relativamente jovem. As condições sociais, demográficas e econômicas não justificariam os elevados gastos do Estado brasileiro com previdência. Em outras palavras, a previdência brasileira seria superdimensionada.

Embora seja um país relativamente jovem, o processo de envelhecimento da população, ocasionado pelas melhorias em saúde, tem ocorrido de maneira acelerada. A transição demográfica brasileira, quando comparada à dos países europeus, vem ocorrendo de maneira mais rápida e mais intensa, o que torna as reformas da previdência tanto mais urgentes.

Em um regime de repartição simples, como é o caso brasileiro, as mudanças demográficas se encontram na origem dos problemas atuariais da previdência (TAFNER, 2012). Com o envelhecimento da população, as contribuições dos indivíduos ativos têm que ser reajustadas de forma a financiar, sem grandes déficits, os benefícios da geração aposentada. Sem reajustes, o desequilíbrio atuarial só tende a se agravar. Dessa forma, a previdência pode passar por dois tipos de reforma: (a) ajustes incrementais ao regime de repartição, tornando-o mais adequado às mudanças demográficas ou (b) adoção de um regime de capitalização, onde as mudanças demográficas não seriam um problema, visto que cada trabalhador passaria a ser o responsável pelos seus próprios benefícios.

A constatação dos altos gastos para uma população relativamente jovem leva ao diagnóstico de que alterações no desenho da política se fazem necessárias. Tais alterações podem ser tanto incrementais como paradigmáticas. O diagnóstico, por sua vez, pode ser dividido em três grandes problemas, relacionados a fatores exógenos e endógenos ao regime previdenciário, que envolvem regras de contribuição e critérios de elegibilidade, assim como o cálculo e valor dos benefícios. A seguir, descrevemos os três grandes problemas apontados pela literatura e suas

respectivas recomendações. Quando estas recomendações são tomadas em conjunto, elas caracterizam uma agenda de reforma liberal, cujo objetivo é a redução de gastos e do papel do Estado na provisão de renda na velhice através de maior dependência dos indivíduos do mercado de trabalho, principalmente dos indivíduos de menores rendimentos.

1.2.1 Não contribuição e informalidade: um fator exógeno

Os benefícios emitidos pelo INSS podem ser contributivos ou não. Aposentadorias, pensões e auxílios são emitidos de acordo com as contribuições prévias dos indivíduos. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), por outro lado, não requer contribuição, mas é exclusivamente dedicado a indivíduos vulneráveis. As contribuições dos indivíduos dependem de seu vínculo empregatício e de seus rendimentos. Trabalhadores formais têm suas contribuições descontadas automaticamente de seus salários, enquanto que os informais devem contribuir por iniciativa própria à previdência. Assim, a contribuição dos informais, embora obrigatória, constitui-se em uma escolha, e para que ela aconteça, uma série de incentivos e penalizações devem fazer parte do desenho da política.

As taxas de contribuição à previdência são resultado tanto de incentivos à contribuição derivados de fatores endógenos ao regime de previdência, como regras de contribuição e critérios de elegibilidade, quanto de fatores exógenos, como o funcionamento do mercado de trabalho (GRUBER e WISE, 2004).

A literatura econômica clássica (ou tradicional) argumenta que a tributação sobre a folha de pagamento gera ineficiências e distorções, pois aumenta os custos relacionados ao trabalho. A existência de tributos sobre o trabalho faz com que existam dois tipos de salário, aquele recebido pelo trabalhador e outro pago pelo empregador. O salário pago pelo empregador seria a soma do recebido pelo trabalhador acrescido dos tributos. A alta incidência de tributos sobre o salário pago pelo empregador causaria desemprego. Entretanto, argumenta-se que tais tributos só causariam desemprego caso esses custos não pudessem ser repassados ao trabalhador na forma de salários menores (ANSILIERO et al., 2008; SILVEIRA, 2008). Ou seja, para evitar o desemprego e manter a proteção social associada aos tributos, tais custos poderiam ser repassados ao trabalhador na forma de salários mais baixos.

O mercado de trabalho brasileiro é marcado pela informalidade que, apesar de ter sofrido queda nos últimos 30 anos, teve períodos de crescimento (anos 1990) que levaram a especulações sobre o nível de emprego e financiamento da seguridade social. O desemprego e

informalidade observados na década de 1990 seriam resultado da alta incidência tributária sobre o trabalho, sobretudo a relacionada à contribuição patronal. Em outras palavras, as altas alíquotas de contribuição, que financiam a seguridade social brasileira, eram um empecilho para a contratação formal, causando tanto informalidade como desemprego. Segundo Ansiliero et al. (2008), uma das soluções propostas à época foi a mudança da base de cálculo da contribuição: de 20% sobre a folha de salário para uma porcentagem sobre o faturamento das empresas. A mudança não só incentivaria a criação de postos formais, como também seria mais *justa e equânime*: ao desonerar a folha de pagamento, setores e atividades intensivas em mão de obra seriam beneficiados, já que o custo do trabalho (seu fator de produção mais importante) seria substancialmente reduzido.

Ao diagnóstico de que os altos encargos sociais causam informalidade e desemprego soma-se outro: o da erosão da base tradicional da arrecadação previdenciária (ANSILIERO et al., 2008). A alta informalidade do mercado de trabalho brasileiro contribuiria para a corrosão do financiamento da seguridade, que se tornou demasiadamente cara após a universalização causada pela CF 88. Embora seja muito difícil determinar a causalidade dos argumentos apresentados, no sentido de que a informalidade pode ter múltiplas causas, assim como os níveis de emprego, o fato é que a alta incidência dos encargos sociais sobre o trabalho ganhou importância, permanecendo relevante no debate. Ulyssea (2006), por exemplo, relata que diversas pesquisas documentam que a combinação entre altos encargos sociais e a rigidez da CLT (pouca flexibilidade dos contratos) geram incentivos em direção à informalidade, tanto por parte das empresas como dos trabalhadores.

É o que aponta Neri (2000; 2001; 2003; 2006), em alguns de seus trabalhos: como os custos do trabalho formal são muito elevados, muitas empresas recorrem à informalidade como forma de evasão fiscal, contratando funcionários na modalidade de pessoas jurídicas (PJ), por exemplo. Ademais, o autor também argumenta que uma redução das alíquotas de contribuição patronal poderia ter efeitos positivos na arrecadação, no longo prazo. Ao diminuir os custos do trabalho através da redução das alíquotas, mais trabalhadores poderiam ser empregados formalmente.

Ansiliero et al. (2008) argumentam que os diagnósticos expostos acima suscitam soluções distintas para os problemas levantados. Por um lado, existem propostas que buscam substituir a tributação sobre a folha de pagamento por um outro tributo, sobre o faturamento, por exemplo. Outros, no entanto, acreditam que a simples eliminação do tributo ocasionaria maior arrecadação, justamente por diminuir os custos do trabalho e, conseqüentemente, propiciar a criação de novos empregos.

Ambas as soluções caminham em direção à diminuição da participação das empresas no financiamento da previdência. Essa diminuição pode ser compensada pelo aumento da participação da contribuição dos trabalhadores, já que uma maior participação do Estado é considerada inviável. Dessa conclusão, temos duas alternativas: a) manutenção do regime de repartição, mas com maior participação e regras mais rígidas para os trabalhadores ou b) adoção de um regime de capitalização, onde os trabalhadores seriam os principais responsáveis por suas contribuições e benefícios.

1.2.2 (des)Incentivos à contribuição: um fator endógeno

A literatura sobre não contribuição pode ser dividida em dois campos: um que se preocupa com os não contribuintes de alta renda, principalmente por conta da perda de arrecadação resultante de sua não participação (AFONSO e SOUZA, 2019; NERI et al., 2007) e outro que se preocupa com os não contribuintes de baixa renda, pouco incentivados a contribuir para a previdência (GIAMBIAGI et al., 2004; CAETANO, 2006; NERY, 2012; TAFNER, 2012). Para Neri et al. (2007), o RGPS é pouco atrativo para os trabalhadores informais de alta renda, enquanto que Afonso e Souza (2019) identificam no fenômeno da PJotização a causa da diminuição da contribuição de tais trabalhadores. Por outro lado, o outro campo da literatura identifica que a não contribuição dos trabalhadores informais de baixa renda está relacionada à existência de (des)incentivos à contribuição, como a existência de um benefício assistencial (BPC) de mesmo valor que o piso previdenciário e o reduzido tempo mínimo de contribuição.

Caetano (2006) argumenta que o próprio sistema desincentiva a contribuição das populações mais pobres e a maior contribuição dos indivíduos em geral. As regras de contribuição seriam, ao mesmo tempo, inflexíveis a mudanças e pouco rígidas na concessão dos benefícios (TAFNER, 2012). Elas seriam inflexíveis porque apresentam resistência às mudanças demográficas pelas quais a sociedade brasileira vem passando. O rápido envelhecimento da população requer alterações nas regras que façam com que os indivíduos permaneçam mais tempo no mercado de trabalho. As regras e critérios deveriam ser mais rígidos para que os indivíduos não se sentissem motivados a deixar o mercado de trabalho tão cedo. A inexistência de idade mínima para aposentadoria, o baixo tempo de contribuição e a inexistência de mecanismos que penalizem aposentadorias precoces são tidos como alguns dos principais problemas nas regras e critérios da previdência social brasileira.

A inexistência de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição faz com que determinados indivíduos, ao atingirem o tempo mínimo para recebimento do benefício (30

anos para as mulheres, 35 para os homens), saiam do mercado de trabalho e deixem de contribuir. A idade média de solicitação desse tipo de benefício é de 54,5 anos (TAFNER, 2012), bem abaixo da idade mínima da aposentadoria por idade. Além disso, a sobrevivência desses indivíduos varia entre 20 e 30 anos, fazendo com que o tempo que recebem o benefício seja igual ou muito parecido com aquele de contribuição. Portanto, a estipulação da idade mínima é fundamental para que o desequilíbrio entre tempo de contribuição e tempo de recebimento de benefício seja corrigido. Além disso, como a população está envelhecendo, e rapidamente, é necessário que as idades mínimas também sejam revistas. E, juntamente com essa última revisão, seria lógico aumentar o tempo mínimo de contribuição. Os atuais 15 anos (180 meses) de contribuição mínima seriam baixos quando comparados com outros países, e em especial, com países com características demográficas semelhantes às do Brasil (CAETANO, 2006; TAFNER, 2012). Aumentar o tempo de contribuição e instituir a idade mínima para aposentadorias por tempo de contribuição não trariam apenas benefícios atuariais, mas colocariam o país mais próximo da realidade internacional.

Argumentam ainda estes autores que a fórmula de cálculo dos benefícios foi determinada de tal maneira que não apresentaria grandes ganhos, ou incentivos, para que se contribuísse além do tempo mínimo (CAETANO, 2006). Da mesma forma, não haveria penalização para aqueles que contribuem por pouco tempo, ou que respeitem o tempo mínimo. Para essas duas categorias de indivíduos, o piso previdenciário seria obtido com pouco esforço e nenhuma penalidade. Para a primeira, a aposentadoria precoce seria um prêmio, e não uma penalidade.

A existência de benefícios não contributivos no mesmo valor que os contributivos também é considerada desincentivo à contribuição. A adoção de um piso estabelecido pela CF 88 implica que nenhum benefício que substitui salário pode ser inferior a um salário mínimo. Entre esses benefícios, encontram-se as aposentadorias rurais, cuja quase totalidade³ era no valor de um salário mínimo, e o Benefício de Prestação Continuada. As aposentadorias rurais, diferentemente das aposentadorias urbanas, não são contributivas⁴ – basta que o trabalhador comprove que realizou atividade rural por 15 anos. Como não são contributivas, tais aposentadorias agravariam o problema do déficit, sendo encaradas apenas como gastos, e um

³ Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), 99% das aposentadorias rurais emitidas em 2017 eram na faixa de valor de 1 salário mínimo.

⁴ A maioria das aposentadorias rurais não é contributiva. No capítulo ? – o desenho da política, explicamos que existem diferentes categorias de contribuintes rurais, a depender da atividade realizada e da unidade produtiva. No entanto, no meio rural, predominam os benefícios não contributivos, baseados na comprovação de *tempo de serviço*.

gasto vinculado aos reajustes do salário mínimo. Sendo assim, as aposentadorias rurais precisariam ser revistas, necessitando a obrigatoriedade de contribuição dos trabalhadores ou, caso mudanças constitucionais sejam aprovadas, a redução do valor dos benefícios.

Os benefícios assistenciais, assim como as aposentadorias rurais, são não contributivos. Assim como os benefícios contributivos, têm seu valor atrelado constitucionalmente ao salário mínimo. O Benefício de Prestação Continuada, principal benefício assistencial da previdência, é alvo de grandes críticas, pois é entendido como um incentivo à não contribuição previdenciária (TAFNER⁵, 2019). Por ser um benefício no mesmo valor do piso previdenciário e dispensar contribuição prévia, ele acabaria por se constituir em uma alternativa mais vantajosa que a aposentadoria contributiva. Afinal, por que contribuir por 15 anos para ter direito a um salário mínimo se o mesmo benefício pode ser obtido sem contribuição? Assim como as aposentadorias rurais, o BPC é entendido apenas como gasto e, por consequência, como fator agravante do déficit. Logo, a revisão e/ou redução do benefício se faria necessária para a saúde fiscal da previdência, além de corrigir distorções de incentivos.

Regras de contribuição pouco punitivas e critérios de elegibilidade frágeis caracterizariam uma política que pouco incentiva a contribuição dos futuros beneficiários, resultando em benefícios de fácil acesso. Ao mesmo tempo, a alteração dessas regras e critérios encontram resistência, principalmente popular (TAFNER, 2012), que impedem que elas se adequem às mudanças demográficas que o país vem passando. Assim, os indivíduos teriam poucos incentivos para contribuir por mais tempo, e as regras e critérios tornar-se-iam cada vez mais descoladas da realidade. Essas regras de contribuição, juntamente com a generosidade de concessão e valor dos benefícios, fazem com que a despesa previdenciária cresça a cada ano.

1.2.3 A generosidade dos benefícios

As atuais regras de contribuição, critérios de elegibilidade e valor dos benefícios resultariam em um regime de previdência com incentivos distorcidos, excessivamente caro e que concede benefícios de altos valores a indivíduos já privilegiados. Para corrigir tais distorções e combater privilégios, as reformas de Temer e Bolsonaro propõem tanto a redução

⁵ <<https://www.infomoney.com.br/blogs/economia-e-politica/paulo-afner/post/8095667/a-verdade-sobre-o-bpc-e-por-que-o-modelo-atual-nao-e-o-melhor-para-os-mais-pobres->>> e <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/26/mourao-bpc-reforma-da-previdencia.htm->>>, acesso em 25/05/2019.

do valor dos benefícios, em especial os benefícios assistenciais, como o fim da aposentadoria por tempo de contribuição.

A redução nos valores do BPC solucionaria tanto o problema dos desincentivos de contribuição como promoveriam certa redução de gastos. O benefício de valor reduzido faria com que os indivíduos que fossem elegíveis ao BPC passassem a contribuir, de forma a ter acesso ao piso previdenciário. Assim, o BPC não seria mais uma alternativa mais vantajosa quando comparada ao benefício contributivo. O fim da aposentadoria por tempo de contribuição, por sua vez, eliminaria o privilégio da aposentadoria precoce, associada aos trabalhadores de maiores rendimentos e de melhores condições de trabalho. Esses indivíduos seriam obrigados a trabalhar ou contribuir por mais tempo, igualando-se àqueles que possuem condições de trabalho e rendimento mais adversos. Seria um passo importante em direção à redução de desigualdades, rumo ao país mais justo e menos desigual.

1.3 Direção das mudanças

Os diagnósticos e recomendações expostos anteriormente compõem uma agenda liberal de reformas que ganhou força e que vem pautando as propostas encaminhadas ao Legislativo nos últimos três anos. Em um contexto de baixo crescimento e crise econômica, a revisão e o corte de gastos passaram a ser defendidas como ferramentas fundamentais para o reestabelecimento do crescimento econômico. O Estado gasta muito, e gasta mal. A previdência, cujos gastos com benefícios atingiram R\$535 bilhões em 2017 (AEPS, 2017), é a política social mais cara do país (TAFNER, 2012). Aumentos na carga tributária, por outro lado, são considerados impensáveis. Com a Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos (PEC 241/55), vigente desde 2016, os gastos com saúde, educação e previdência foram restritos. Como a previdência não pode sofrer contingenciamentos e cortes como a educação e saúde – não sem as devidas alterações constitucionais – os gastos com os dois últimos setores têm sido reduzidos de forma a pagar, em dia, os benefícios da previdência. Assim, cria-se certa disputa por recursos entre os setores, que também serve de retórica para reformas: por que os gastos com previdência seriam mais prioritários que gastos com educação e saúde? Dessa forma, todo o sistema de previdência precisa ser reformado – não apenas o RGPS, mas os RPPSs e a previdência dos militares.

Propostas de reformas da previdência social não podem ser entendidas, ou analisadas, sem levar em consideração o contexto de *austeridade permanente* (PIERSON, 2001) dentro das quais estão inseridas as recentes mudanças sofridas nos Estados de Bem Estar Social.

Ademais, as justificativas para tais reformas têm se concentrado em duas linhas de argumento: a) redução de gastos e consequente diminuição do déficit previdenciário e b) eliminação de privilégios com vistas a um regime mais justo. A redução de gastos para redução ou eliminação do déficit parte da constatação de que o Brasil gasta muito, em proporção de seu PIB, com gastos previdenciários, quando comparados com países do mesmo nível de renda (CAETANO, 2006; TAFNER, 2012). A eliminação dos privilégios, por sua vez, parte do pressuposto de que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)⁶ é demasiadamente generoso na concessão de seus benefícios: as regras de contribuição e os critérios de elegibilidade não incentivam o trabalhador a contribuir por mais tempo. Pelo contrário: não existe punição para aposentadoria precoce e existem modalidades de benefícios, como o BPC, que desincentivam a contribuição previdenciária.

Como demonstraremos nos próximos capítulos, os pressupostos sobre a generosidade dos benefícios e regras estão equivocados. A política previdenciária brasileira foi desenhada de tal forma que confere melhores benefícios àqueles trabalhadores que contribuem por mais tempo e que tenham histórico empregatício formal. Dada a relevância da informalidade e os baixos rendimentos da população brasileira, os assim chamados “privilégios” são mal dimensionados pelo diagnóstico dominante. Esta dissertação não exclui, no entanto, o reconhecimento de que o RGPS possui distorções que devem ser corrigidas, de forma a torná-lo menos desigual e financeiramente sustentável no longo prazo. A redução dos gastos, por outro lado, justifica-se como urgente para acalmar os ânimos do mercado financeiro e de parte dos empregadores, “liberando” recursos para investimentos em outros setores, considerados mais prioritários que a previdência social.

As reformas das políticas do Estado de Bem Estar Social são mais complexas que a simples revisão ou redução de gastos. A dinâmica da política social, centrada na negociação, reestruturação e modernização do contrato social já existente, ao invés do seu simples desmantelamento, também é importante. A pressão sobre o orçamento público, ou estresse fiscal, é cada vez maior dadas as mudanças na economia global, diminuição do ritmo do crescimento econômico, envelhecimento da população e mudanças no mercado de trabalho. A atual situação dos Estados de Bem Estar é muito diferente daquela de sua criação: no período pós-guerra, os políticos e formuladores de políticas públicas tinham certo crédito em suas promessas, no sentido de que os custos das políticas implementadas só surtiriam efeito no longo prazo. Assim, a adoção de regimes de repartição para aposentadorias e pensões parecia

⁶ A constatação não se refere apenas ao RGPS, mas também aos RPPSs e ao regime exclusivo dos militares. Nesta dissertação, no entanto, focaremos apenas no RGPS.

extremamente atrativa para os trabalhadores, que contariam com o benefício previdenciário no futuro, e para os políticos e formuladores de políticas, que transferiram os custos da previdência para gerações futuras.

No entanto, a base de financiamento da previdência, e do Estado de Bem Estar como um todo, vem sendo erodida por uma série de fatores: pela adoção de políticas de austeridade e cortes no orçamento da proteção social; pela incompatibilidade do desenho de financiamento da política com a dinâmica atual do mercado de trabalho; pelo envelhecimento da população, ou melhor, de uma combinação desses e outros fatores. O fato é que os atuais políticos e formuladores de políticas públicas têm cada vez menos crédito para aumentar impostos, ao passo que os custos com a proteção social tendem a aumentar (PIERSON, 2001).

Contudo, a formação e desenvolvimento do Estado de Bem Estar brasileiro difere das dos países analisados por Pierson (2001). No Brasil, a universalização e consolidação do Estado de Bem Estar só se deu com a CF 88, quando indivíduos histórica e politicamente excluídos passaram a ter direito à proteção social independente de seu vínculo empregatício (ARRETCHE, 2018). Tal consolidação ocorre no final dos anos 1980, quando as políticas neoliberais já tinham reduzido grande parte da proteção trabalhista nos Estados Unidos e no Reino Unido, minando os meios de financiamento do Estado de Bem Estar. Enquanto parte do mundo caminhava para a redução de gastos com seguridade, o Brasil expandia sobremaneira seus patamares de gasto, atingindo um número cada vez maior de beneficiários sem, no entanto, alterar sua estrutura tributária.

Em que pesem as particularidades do caso brasileiro, ainda é possível utilizar, mesmo que com ressalvas, a tipologia de análise das mudanças de Pierson (2001). As mudanças são agrupadas em três dimensões: mercadorização (*re-commodification*), contenção de gastos (*cost containment*) e recalibração (*recalibration*). A desagregação em três dimensões nos possibilita compreender melhor a direção das mudanças propostas – se mais liberais, conservadoras ou social democratas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A **mercadorização** é o processo reverso da desmercadorização. Segundo Esping-Andersen (idem), a desmercadorização ocorre quando um serviço é concedido sob a prerrogativa do direito e quando o indivíduo pode sobreviver, em termos de renda, sem depender exclusivamente do mercado de trabalho. A **mercadorização**, por outro lado, restringiria as alternativas de sobrevivência à participação no mercado de trabalho, constituindo um esforço de reversão do processo anterior. Este processo é mais acentuado em regimes liberais, como no caso da Nova Zelândia, Estados Unidos e Reino Unido. A **contenção de gastos** é um objetivo em si mesmo.

Contudo, é difícil diferenciar a redução de gastos de um desmonte intencional da proteção social. Atendo-se ao primeiro caso, Pierson (2001) destaca outro fato: tributação e gastos devem ser entendidos como faces da mesma moeda e não como fatores dissociados. São justamente os tributos, e em especial os oriundos da folha de pagamentos, os responsáveis pelo financiamento da previdência e de toda a seguridade social.

Por fim, a **recalibração** tem como objetivo tornar o Estado de Bem Estar mais coerente e alinhado às recentes demandas sociais. Ela pode ser dar de duas formas: através da **racionalização**, onde os programas e benefícios são modificados de acordo com novas ideias e tendências de proteção social; e da **atualização**, que seriam esforços para adaptar o regime às novas demandas sociais. A **racionalização** tem como objetivo corrigir incentivos perversos, como seria o caso do diagnóstico do BPC enquanto incentivo à não contribuição previdenciária. As mudanças no mercado de trabalho combinadas com o envelhecimento da população seriam um caso de esforços de **atualização**, onde as regras de contribuição e critérios de elegibilidade devem ser atualizados conforme essas mudanças.

1.4 Conclusão

Parte da argumentação das reformas da previdência parte da constatação, na dimensão fiscal, segundo a qual os ganhos obtidos com direitos sociais pela CF 88 são insustentáveis (CARVALHO, 2018). Não só a previdência, mas o conjunto de políticas que compõem o Estado de Bem Estar Social brasileiro tornaram-se excessivamente caros, em relação ao PIB, principalmente em momentos de crise econômica. Ou, simplesmente, a queda de receitas e a crise econômica são utilizadas como justificativa para o corte de gastos.

As propostas de reformas que estiveram no centro das propostas Temer e Guedes, inspiradas no diagnóstico da literatura apresentada neste capítulo, consistem no endurecimento das regras de contribuição e critérios de elegibilidade e na revisão de determinados benefícios, em especial, os assistenciais e não contributivos. Enquanto o endurecimento das regras e critérios pode ser feito de forma a adequar o regime às transformações demográficas, atualizando-o, a revisão dos benefícios não contributivos é uma guinada em direção a um regime mais liberal. A guinada definitiva e mudança paradigmática⁷ seria a adoção de um regime de capitalização, mesmo que no longo prazo.

⁷ As reformas previdenciárias podem ser tanto de **transformação do sistema** como **paramétrica(s)**. A primeira se constitui em uma mudança de regime, geralmente de um regime de repartição simples, como é o caso brasileiro, para um regime de capitalização, como é o caso chileno. A mudança pode ocorrer em maior ou menor grau, abarcando parte ou a totalidade dos trabalhadores contribuintes e futuros beneficiários. No caso de reformas paramétricas, o sistema mantém (basicamente) a sua natureza original (se de repartição ou de capitalização), mas

Com exceção da adoção do regime de capitalização, as recomendações propostas constituem-se em alterações incrementais ao desenho de política existente. Em teoria, as alterações da idade mínima, tempo e alíquotas de contribuição têm como objetivo tornar o sistema mais adequado e atualizado às mudanças demográficas em curso. No entanto, alterações nas aposentadorias rurais e no Benefício de Prestação Continuada, embora sejam justificadas por critérios fiscais e de utilidade, poderão aumentar a dependência de indivíduos vulneráveis do mercado de trabalho, contrariando o discurso de eliminação de privilégios.

A criação de um regime de capitalização paralelo ao regime de repartição reformado constitui-se, a princípio, em uma escolha restrita aos profissionais que historicamente auferem rendas mais altas, empregados formal e informalmente. O objetivo é que o regime individual se torne, no longo prazo, mais atrativo que o público, esvaziando-o. O Estado ficaria responsável apenas pelos benefícios assistenciais, de valores inferiores aos benefícios contributivos.

Embora a adoção de um regime de capitalização se configure em uma transformação e mudança paradigmática, as demais alterações, considerando o desenho da política, tendem a ser incrementais e são justificadas com base no argumento de adequar as contribuições e os trabalhadores às mudanças demográficas, sempre dentro do contexto de austeridade permanente.

são alterados alguns parâmetros-chave, como anos de contribuição, idade mínima, percentual da aposentadoria em relação ao valor das contribuições, etc.

Capítulo 2: O desenho da política previdenciária

2.1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo descrever o desenho da política previdenciária brasileira em dois grandes eixos: (i) o conjunto dos benefícios e (ii) as regras de contribuição e critérios de elegibilidade, de forma a explicitar seus mecanismos de funcionamento. Em outras palavras, buscamos apresentar sob quais condições um indivíduo pode receber determinado benefício, em específico as aposentadorias e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O capítulo revela que as regras que determinam qual benefício um indivíduo pode receber são um tanto complexas, ou pelo menos mais complexas do que o diagnóstico que orientou as reformas Temer e Guedes. Não se trata apenas de um cálculo simples entre tempo de contribuição e valor do benefício. Como veremos, alguns benefícios, como a aposentadoria por tempo de contribuição e o BPC, só são concedidos sob condições bastante restritas.

Argumentamos que o desenho da política é complexo e tenta dar conta das diversidades e desigualdades do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo que a política confere melhores benefícios àqueles que contribuem por mais tempo e com maiores alíquotas, ela não exclui indivíduos com menor capacidade contributiva. Contrariamente ao diagnóstico liberal apresentado no capítulo 1, as regras previdenciárias do RGPS incentivam a contribuição de trabalhadores de baixa renda e indivíduos que não exercem atividade remunerada, ao discriminar diferentes e específicos planos de contribuição. No entanto, o desenho da política ainda privilegia os trabalhadores com histórico empregatício formal ao aplicar alíquotas menores que seus pares informais e ao atrelar a contribuição previdenciária à folha de pagamento. Para os trabalhadores formais, a contribuição é automaticamente descontada de seus salários, com contribuição do empregador, enquanto os trabalhadores informais devem contribuir por conta própria, regularmente. Embora de caráter universal e com planos específicos destinados aos indivíduos de baixos rendimentos, com vistas a incentivar a contribuição previdenciária, a política mantém uma característica fundamental presente desde as primeiras iniciativas de seguridade social no início do século XX: a lógica do seguro. Nesse sentido, os benefícios previdenciários, além de requerer contribuição prévia, têm seus valores atrelados ao histórico de contribuição do indivíduo que, por sua vez, está diretamente relacionado aos seus rendimentos. Portanto, o desenho da política guarda estreita relação com o mercado de trabalho e, por consequência, suas desigualdades.

O capítulo é predominantemente descritivo e está organizado em duas seções. Na primeira seção, analisamos o conjunto de benefícios concedidos pelo RGPS e a distinção entre benefícios contributivos e não contributivos. Descrevemos os valores dos diferentes benefícios, suas fórmulas de cálculo e reajuste. Na segunda seção, analisamos as diferentes regras e alíquotas de contribuição, determinadas segundo o tipo de ocupação e renda dos indivíduos. Em especial, destacamos a existência de planos de contribuição específicos para trabalhadores informais e de baixa renda, assim como suas particularidades. De forma a ilustrar as nuances do desenho da política, realizamos uma pequena simulação com diferentes categorias de segurados, renda e ocupação. Concluimos que trabalhadores formais têm vantagens sobre os informais, tanto pela facilidade de contribuição, via desconto em folha de pagamento, como pelo valor das alíquotas individuais, mais reduzidas. A facilidade de contribuição e o histórico empregatício formal, que denota maior estabilidade no emprego, fazem com que o trabalhador formal tenham maior facilidade de acesso aos benefícios previdenciários. Seus valores, por sua vez, tendem a ser maiores, já que o valor dos benefícios é calculado com base na média dos últimos rendimentos. Como os trabalhadores formais recebem historicamente mais que seus pares informais (COMIN, 2015), seus benefícios tendem a ter maiores valores.

2.2 O conjunto de benefícios

A previdência social é complexa e engloba uma série de benefícios que requerem, ou não, contribuição prévia. Certos benefícios só são emitidos via contribuição e respeitando certos critérios de elegibilidade e carência. Os benefícios assistenciais, por outro lado, prescindem de contribuição, mas são condicionados a casos excepcionais em que condições de vulnerabilidade devem ser necessariamente observadas.

O que se convencionou chamar de *previdência* no Brasil engloba tanto os benefícios emitidos dentro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como os benefícios assistenciais exclusivamente operacionalizados pelo INSS. Os primeiros são contributivos e os segundos, não. A figura 1 apresenta os principais benefícios emitidos pelo INSS, de acordo com suas categorias e finalidades, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). São benefícios que têm como principal objetivo a *substituição*⁸ da renda do trabalhador quando da sua incapacidade de trabalhar. Tal incapacidade pode ser temporária ou permanente, e ser decorrente do trabalho ou outros fatores. A seguir, explicaremos brevemente o que diferencia

⁸ Diferentemente dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), cujo objetivo é *complementar* renda.

os benefícios do RGPS dos assistenciais para, em seguida, nos aprofundarmos no detalhamento dos benefícios em seus diferentes *critérios de elegibilidade e regras de contribuição*.

Figura 1 – Benefícios emitidos pelo INSS

RGPS (contributivos)	ASSISTENCIAIS (não contributivos)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Previdenciários <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Aposentadorias <ul style="list-style-type: none"> - tempo de contribuição - idade - invalidez 1.2. Pensões por morte 1.3. Auxílios <ul style="list-style-type: none"> - doença - reclusão - acidente 1.4. Salário Maternidade 1.5. Outros 2. Acidentários <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Aposentadoria por invalidez 2.2. Pensão por morte 2.3. Auxílios <ul style="list-style-type: none"> - doença - acidente - suplementar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amparos Assistenciais (BPC) <ul style="list-style-type: none"> - Portador de Deficiência - Idoso 2. Pensões Mensais Vitalícias 3. Rendas Mensais Vitalícias <ul style="list-style-type: none"> - Invalidez - Idade

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social (2017). Elaboração própria.

2.2.1 Contributivos

Para ter direito aos benefícios emitidos pelo RGPS, o trabalhador deve contribuir regularmente ao INSS. A contribuição pode ser automática, descontada dos salários dos trabalhadores, ou através da Guia da Previdência Social (GPS), para os trabalhadores informais⁹ e indivíduos que não realizam atividade remunerada.

Os benefícios emitidos sob a alçada do RGPS possuem regras de contribuição e critérios de elegibilidade distintos entre si. A primeira distinção que se deve ter em mente é a categorização entre benefícios *previdenciários* e *acidentários*. A diferença entre as duas categorias é que, no primeiro caso, a impossibilidade de trabalhar não resulta diretamente do trabalho, enquanto que no segundo, sim. Uma vez identificada a causa da interrupção do trabalho, os benefícios são agrupados em três grupos, sendo os dois últimos exclusivos da categoria *previdenciários*: aposentadorias, pensões, auxílios, salário maternidade e outros. De

⁹ São considerados *trabalhadores informais* todos aqueles trabalhadores do setor privado que não possuem carteira assinada. Assim, tal categoria enquadra desde o ambulante, baixa renda, até o chamado PJ e os autônomos, de rendas médias e altas.

acordo com a figura 1, existem benefícios específicos dentro de cada grupo e, para os fins desta dissertação, focaremos apenas na análise das aposentadorias e do BPC.

As aposentadorias emitidas pelo RGPS são de três espécies: tempo de contribuição, idade e invalidez, sendo destinadas aos trabalhadores urbanos e rurais. O valor mínimo das aposentadorias está vinculado a 1 salário mínimo federal, constituindo o chamado *piso previdenciário*, enquanto que o valor máximo, o *teto previdenciário*, embora seja um múltiplo do salário mínimo, não é reajustado segundo ele. Os benefícios cujos valores são iguais a um salário mínimo estão sujeitos aos reajustes do próprio salário mínimo, que são determinados por decreto presidencial. Os benefícios acima do mínimo, por sua vez, são reajustados de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Em 2019, os valores do piso e do teto previdenciário foram fixados em R\$998¹⁰ e R\$5.839,45¹¹, respectivamente.

A indexação do piso em relação a 1 salário mínimo é uma característica peculiar brasileira (CAETANO, 2006), não encontrada em países como os EUA ou Alemanha, por exemplo, onde os valores de todos os benefícios são reajustados de acordo com o índice de preços. Se entendemos a política previdenciária como uma política redistributiva, a sobreindexação do piso previdenciário (quando os benefícios atrelados ao salário mínimo são reajustados acima da inflação, conferindo ganhos reais aos seus beneficiários) tende a favorecer os beneficiários mais pobres. Em contraposição, se a preocupação maior é a estabilização econômica em detrimento da redistribuição de renda, a vinculação do piso previdenciário a 1 salário mínimo sobrecarrega a despesa do RGPS (idem), contribuindo para o déficit. Em um contexto de redução de gastos, as escolhas e justificativas pendem mais para a estabilização econômica do que para a redistribuição de renda. Nesse contexto, a redistribuição de renda está condicionada à estabilização macroeconômica sendo, portanto, secundária, ou encarada como consequência e não, como objetivo.

As três espécies de aposentadorias possuem diferentes regras de contribuição e critérios de elegibilidade. Para ser contemplado com o piso previdenciário (um salário mínimo) o trabalhador deve contribuir por, no mínimo, 15 anos (180 meses). Em alguns casos, ele também deve observar a idade mínima. As alíquotas de contribuição, calculadas a partir do *salário-contribuição*, determinam o montante mensal dispendido pelo trabalhador diretamente ao INSS. O histórico de rendimentos e o *fator previdenciário* (para certos casos) determinam o

¹⁰Comunicado oficial sobre novo valor do salário mínimo federal: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/emprego-e-previdencia/2019/01/decreto-fixa-salario-minimo-de-r-998-em-2019>>, acesso em 01/04/2019.

¹¹Comunicado oficial sobre portaria que regulamenta benefícios acima do salário mínimo: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/01/portaria-oficializa-reajuste-de-343-para-beneficios-acima-do-minimo-em-2019/>>, acesso em 01/04/2019.

cálculo¹² do valor dos benefícios. As três espécies de aposentadoria e suas particularidades são detalhadas a seguir.

Tempo de contribuição (ATC)¹³: é concedida a todos os indivíduos que tenham contribuído pelo tempo mínimo de 30 anos, no caso das mulheres, e 35 anos para os homens. Existem três regras específicas para o recebimento do benefício: (i) pontuação 86/96 progressiva, (ii) 30/35 anos de contribuição (sem atingir a pontuação da 86/96 progressiva) e (iii) proporcional.

No caso (i), a expressão 86/96 refere-se à soma da idade do indivíduo com o tempo de contribuição realizado. Por exemplo, uma mulher deve atingir a pontuação 86, somando 50 anos de idade e 36 de contribuição. Neste caso (i) não há obrigatoriedade de idade mínima e a adoção do *fator previdenciário*¹⁴ é opcional.

No caso (ii), essa mesma mulher não precisa observar a soma de sua idade e tempo de contribuição, basta que cumpra com os 30 anos de contribuição obrigatória. Neste caso, no entanto, a adoção do *fator previdenciário* é obrigatória, assim como a carência dos 15 anos de contribuição.

A adoção do *fator previdenciário* para o cálculo do valor dos benefícios foi instituída em 1999, quando da reforma previdenciária do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), como forma de compensação da inexistência de obrigatoriedade de idade mínima para aposentadorias por tempo de contribuição (CAETANO et al., 2016). Com a proposta de idade mínima derrotada no Congresso, o *fator previdenciário* foi instituído para penalizar e prevenir aposentadorias precoces. Em sua fórmula, o *fator* considera o tempo de contribuição, a idade de aposentadoria e o tempo de sobrevida do indivíduo, constituindo-se em um mecanismo de reajuste automático às mudanças demográficas: maiores as expectativas de vida e sobrevida, maior a incidência do *fator* na penalização das aposentadorias precoces, reduzindo o valor dos benefícios. Segundo Caetano et al. (2016) o maior êxito da obrigatoriedade do *fator* foi a redução significativa das despesas do INSS com aposentadorias precoces. As reduções intensificaram-se na década de 2010 e tinham tendência crescente até 2015, ano em que a obrigatoriedade do *fator* foi revogada, passando a ser opcional e resultando nos dois casos acima mencionados de cálculo dos benefícios.

¹²O valor dos benefícios é calculado a partir de dados e informações sobre as contribuições e salários do trabalhador contidas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

¹³ <<https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/>>, acesso em 01/04/2019.

¹⁴ Fator previdenciário: índice utilizado para calcular o valor da aposentadoria. No cálculo do benefício, a média salarial do contribuinte é multiplicada por um fator tal que corresponde a sua idade e tempo de contribuição. Os índices são recalculados anualmente de acordo com as atualizações da sobrevida da população, ou seja, depois de aposentada, por quantos anos essa pessoa pode viver.

A aposentadoria proporcional (iii) foi extinta pela Emenda Constitucional 20 (1998), mas existe para alguns casos de transição¹⁵. Ela previa idade mínima (48 anos para mulheres e 53 anos para homens) e tempo de contribuição (25 anos para mulheres e 30 para homens), além de tempo adicional de 40%. Por exemplo, uma mulher poderia se aposentar aos 48 anos de idade, caso tivesse contribuído por 25 anos. O tempo adicional foi instituído para aqueles trabalhadores que optaram por essa regra antes de 1998, mas que ainda não tinham atingido a idade e/ou o tempo de contribuição suficiente para se aposentar. Por exemplo, suponhamos uma mulher de 48 anos de idade e que tenha contribuído por apenas 20 anos: antes da Emenda, ela teria que contribuir por mais 5 anos, pela transição, porém, ela deve contribuir 25 + 40% de 5 anos. Ou seja, seu tempo total de contribuição aumentou de 25 para 27 anos.

Existem, também, duas categorias especiais dedicadas exclusivamente a professores de Educação Básica¹⁶ e trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde. Os professores¹⁷ podem se aposentar após 25 anos de contribuição, no caso das mulheres, e de 30 anos, no caso dos homens. Para aqueles que trabalham em condições de ruído ou calor acima do previsto pela legislação, ou seja, expostos a agentes considerados prejudiciais à saúde, o trabalhador pode requerer uma aposentadoria especial. Assim como os professores e demais trabalhadores que se aposentam por tempo de contribuição, os requerentes devem contribuir por no mínimo 15 anos. No entanto, o trabalhador sujeito a condições nocivas à saúde pode se aposentar com 15, 20 ou 25 anos de contribuição¹⁸.

As diferentes subcategorias de aposentadorias por tempo de contribuição corresponderam, em conjunto, a cerca de 30% do total de aposentadorias concedidas pelo INSS entre 1996 e 2016, e possuem valor superior às aposentadorias por idade (AEPS, 2017).

Invalidez: é concedida para os trabalhadores que, uma vez incapacitados de trabalhar, não podem ser realocados em outra ocupação. O trabalhador deve se submeter à perícia médica do INSS, refazendo-a a cada dois anos. O benefício cessa caso o trabalhador faleça ou a perícia regular do INSS conclua que ele está apto a voltar a trabalhar.

Entre 1996 e 2016, as aposentadorias por invalidez correspondiam, em média, a 20% do total de aposentadorias emitidas pelo INSS (AEPS, 2017).

¹⁵ Somente para aqueles que se filiaram antes de dezembro de 1998.

¹⁶ A Educação Básica compreende a educação infantil e os ensinos fundamental e médio. A regra não se aplica aos professores universitários, que deixaram de ser contemplados com a Emenda Constitucional 20 (1998).

¹⁷ Os professores também são elegíveis a aposentadoria progressiva (85/95).

¹⁸ Não são considerados no cálculo total de contribuição o(s) período(s) em que o trabalhador recebeu auxílio-doença.

Idade: para os trabalhadores urbanos, é concedida para mulheres acima de 60 anos e homens acima de 65. Ambos devem comprovar que contribuíram por 15 anos (180 meses). Ao atingir a idade e tempo de contribuição mínimos, o trabalhador tem direito ao piso previdenciário. Existe também a possibilidade de aplicação do *fator previdenciário*, apenas se resultar em benefício de valor superior ao piso. Para os trabalhadores rurais, a aposentadoria é concedida mediante comprovação de 180 meses de trabalho em atividade rural¹⁹, observando as idades mínimas de 55 anos para mulheres e 60 para homens. Cumprindo com as regras mínimas de elegibilidade e contribuição, o trabalhador rural também tem direito ao benefício mínimo do piso previdenciário.

As aposentadorias por idade são a categoria mais expressiva, em número de beneficiários, das aposentadorias do INSS. Entre 1996 e 2016, elas correspondiam (em média) a 51% das aposentadorias emitidas todos os anos (*idem*). Em outras palavras, a maioria dos trabalhadores brasileiros já se aposenta por idade, trabalhando e/ou contribuindo até os 60 ou 65 anos. Embora se concentre a atenção nas aposentadorias por tempo de contribuição, cujos benefícios são mais elevados que os das aposentadorias por idade, a maioria dos beneficiários já se aposenta por idade. Portanto, não é preciso afirmar que não existe aposentadoria por idade no país, especialmente porque metade de seus beneficiários se aposenta por esta categoria.

Pessoa com deficiência: são consideradas pessoas com deficiência aquelas que apresentam impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que impossibilitem sua plena participação no mercado de trabalho²⁰. Elas podem ter direito a duas espécies de aposentadoria: por idade e por tempo de contribuição. Assim como ocorre com a aposentadoria por idade, o trabalhador com deficiência deve contribuir por, no mínimo, 15 anos e ter 55 anos, no caso das mulheres e 60 anos, no caso dos homens. A aposentadoria por tempo de contribuição, por outro lado, tem seu tempo de contribuição (em anos) determinado de acordo com o grau de deficiência do trabalhador: leve (28 para mulheres, 33 para homens), moderada (24 para mulheres, 29 para homens) e grave (20 para mulheres e 25 para homens). Por fim, assim como no caso da aposentadoria por invalidez, os requerentes devem passar por perícia médica do INSS.

¹⁹ A comprovação de trabalho em atividade rural pode ser feita mediante a apresentação de carnês, formulários de atividade especial, documentação rural, entre outros.

²⁰ Lei Complementar nº 142, de 2013.

2.2.2 Benefícios não contributivos

Os benefícios apresentados anteriormente referem-se apenas às aposentadorias contributivas, ou seja, benefícios da alçada do RGPS. O Benefício de Prestação Continuada, por sua vez, é de caráter não contributivo e apresenta *critérios de elegibilidade* distinto dos contributivos.

O BPC é dedicado exclusivamente a idosos ou pessoas com deficiência que tenham renda *per capita* mensal familiar **inferior** a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, ou seja, pessoas que comprovem que suas famílias não têm meios e/ou condições de prover seu sustento. Os pleiteantes idosos devem obedecer à idade mínima de 65 anos, enquanto que os pleiteantes portadores de deficiência devem se submeter à perícia médica do INSS. Além disso, as famílias dos pleiteantes e dos beneficiários devem estar regularmente cadastradas no Cadastro Único de Programa Sociais do Governo (CadÚnico), instrumento de identificação e caracterização de famílias de baixa renda. O registro atualizado no CadÚnico é condição obrigatória para outros programas assistenciais, como o Programa Bolsa Família (PBF). Os beneficiários do BPC têm direito a um salário mínimo mensal como benefício. O benefício é intransferível, ou seja, cessa com a morte do beneficiário e não pode ser transferido a seus dependentes. Ele também não dá direito ao equivalente ao 13º salário, como ocorre com as aposentadorias contributivas. Ademais, um indivíduo que receba o BPC não pode acumular outro benefício previdenciário, como pensões. Por fim, é possível que em uma mesma família existam dois beneficiários idosos do BPC, já que o benefício, nesse caso, não é considerado para o cálculo da renda familiar. No entanto, ele passa a integrar o cálculo caso a família já tenha um beneficiário portador de deficiência, inviabilizando o segundo benefício.

2.3 Regras de contribuição e critérios de elegibilidade

A contribuição ao INSS, aqui também entendida como filiação ao Instituto, é obrigatória para todos os indivíduos que recebem renda de seu(s) trabalho(s), sendo chamados de segurados obrigatórios. A contribuição é facultativa para maiores de 16 anos, trabalhadores domésticos e desempregados. Uma vez filiado ao INSS, o contribuinte tem direito a uma série de benefícios conquanto sejam cumpridos os prazos de carência e outras condicionalidades. Os segurados obrigatórios são classificados em seis categorias, dependendo do tipo de ocupação e vínculo empregatício.

Obrigatórios

Empregado: trabalhadores de carteira assinada, ou *celetistas*; de contrato temporário; que trabalham em multinacionais com filial no Brasil; de empresas brasileiras que operam em outros países, funcionários de missão diplomática, entre outros. Também fazem parte desta categoria funcionários públicos que não participam dos Regimes Próprios de Previdência Social (RRPS).

Trabalhador avulso: trabalhadores que prestam serviços a empresas, mas cuja contratação é intermediada por sindicatos e órgãos gestores de mão de obra. Estão incluídos nesta categoria os trabalhadores de portos, indústria de extração de sal, do ensacamento de cacau e algumas atividades agrícolas.

Empregado doméstico: trabalhadores que prestam serviços domésticos na casa de outra pessoa ou família, cujo trabalho não gere lucros para o empregador. Estão incluídos nesta categoria a governanta, a empregada doméstica, o jardineiro, o caseiro e outros trabalhadores.

Contribuinte individual: trabalhadores que trabalham por conta própria, de maneira autônoma, ou que prestam serviços pontuais para empresas (sem vínculo empregatício). Estão incluídos nesta categoria taxistas, ambulantes, diaristas, associados de cooperativas de trabalho, entre outros. Também estão incluídos nesta categoria trabalhadores que exploram atividade agropecuária ou pesqueira extrativista em áreas superiores a quatro módulos fiscais²¹.

Segurado Especial: trabalhadores que se encontram no regime de economia familiar (incluindo dependentes maiores de 16 anos) nas atividades de produção rural e pesca artesanal, e que residem em imóveis rurais, ou próximo a aglomerados urbanos, em minifúndios ou pequenas propriedades²². Também estão nesta categoria produtores de artesanato e indígenas reconhecidos pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Microempreendedor individual: trabalhadores que trabalham por conta própria, mas que estão registrados como microempreendedor individual (MEI). Para se enquadrar nessa categoria, o trabalhador não pode ter faturamento superior a R\$81mil por ano e não pode

²¹ Módulo fiscal: medida, em hectares, do tamanho da propriedade rural. Os tamanhos dos módulos fiscais variam de município para município, a depender do tipo de atividade empreendida, renda e comercialização da produção. Propriedades superiores a quatro módulos fiscais são consideradas médias propriedades.

²² Minifúndios são propriedades com área inferior a um módulo fiscal, enquanto que pequenas propriedades variam entre um e quatro módulos fiscais.

participar de outra empresa como sócio. No entanto, ele pode contratar até um empregado, com valor de um salário mínimo.

As contribuições dos segurados obrigatórios e facultativos são realizadas mensalmente e seus valores são calculados por alíquotas relativas às diferentes faixas de salário de contribuição. Trabalhadores formalizados (empregado, empregado doméstico e MEI) têm suas contribuições descontadas automaticamente através de folha de pagamento ou do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), enquanto que os informais²³ devem realizar suas contribuições através da Guia da Previdência Social (GPS). A GPS pode ser gerada pela internet, sem necessidade de comparecimento a um Centro de Atendimento ao Contribuinte da Receita Federal. Como as contribuições dos trabalhadores informais necessitam de uma guia específica para ocorrer, ou seja, não são descontadas automaticamente de seus salários, muitos acabam por não contribuir. Trataremos da questão da não contribuição em no capítulo 3. Neste capítulo, focaremos nas diferentes alíquotas e regras de contribuição para as diferentes categorias de contribuintes.

Para os trabalhadores que se encaixam nas categorias de empregado, trabalhador avulso e trabalhador doméstico, as alíquotas são de 8%, 9% e 11% para as respectivas faixas de salário-contribuição: até R\$1.751,81; de R\$1.751,82 a R\$2.919,72 e de R\$2.919,73 até R\$5.839,45²⁴. Para os trabalhadores classificados como (contribuinte) individual, a alíquota é de 20%, independente do salário-contribuição. Essa alíquota pode ser reduzida *caso o contribuinte decida abrir mão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição*. Nesse caso, a alíquota cai para 11% de seu salário-contribuição, sendo parte do chamado Plano Simplificado de Previdência. O Plano Simplificado também é dedicado aos segurados facultativos, sendo a alíquota reduzida a 9% e o salário-contribuição, o salário mínimo. Os microempreendedores individuais (MEI) têm seu salário de contribuição atrelado a 1 salário mínimo federal, contribuindo com uma alíquota de 5%. Essa alíquota também é aplicada ao Plano Facultativo de Baixa Renda, também conhecido como Plano da Dona de Casa. Os planos Facultativo de Baixa Renda e Simplificado de Previdência foram criados para incentivar a contribuição de indivíduos de baixa renda que não realizam atividade remunerada ou cuja atividade remunerada não seja superior a dois salários mínimos.

²³ São considerados *trabalhadores informais* todos aqueles trabalhadores do setor privado que não possuem carteira assinada. Assim, tal categoria enquadra desde o ambulante, baixa renda, até o chamado PJ e os autônomos, de rendas médias e altas.

²⁴ Valores reajustados em Abril de 2019

Facultativo de Baixa Renda

O Plano Facultativo de Baixa Renda, também conhecido como *dona de casa*, é exclusivo dos trabalhadores domésticos que não tenham renda própria. Homens e mulheres são elegíveis aos benefícios conquanto comprovem que sua renda mensal familiar é inferior a dois salários mínimos²⁵. Além dos benefícios de aposentadoria por idade e por invalidez, os contribuintes ainda têm direito aos auxílios (doença, reclusão e maternidade). O Plano não dá direito à pensão e, caso o contribuinte queira receber aposentadoria por tempo de contribuição, ele deverá pagar a diferença corrigida da alíquota de 5% para 20%.

Plano Simplificado de Previdência

O Plano Simplificado de Previdência é exclusivo dos trabalhadores enquadrados nas categorias de *contribuinte individual* – aquele que trabalha por conta própria, mas não presta serviços – e *facultativo* – trabalhadores que não exercem atividade remunerada, mas tampouco são trabalhadores domésticos. Semelhante ao Facultativo de Baixa Renda, o indivíduo tem direito a alguns benefícios previdenciários, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição. Para ter acesso a esse benefício, o contribuinte deve pagar a diferença corrigida entre as alíquotas. Para ambos os planos, o tempo mínimo de contribuição para ter direito à aposentadoria (idade ou invalidez) é de 15 anos, ou 180 meses, e o valor do benefício é de um salário mínimo, ou o piso previdenciário.

As alíquotas de contribuição, calculadas a partir do *salário-contribuição*, determinam o montante mensal dispendido pelo trabalhador diretamente ao INSS. A tabela 1 abaixo resume as diferentes categorias de trabalhadores, entre segurados obrigatórios e facultativos, seus salários de contribuição, alíquotas (em %) e a contribuição mensal dos extremos das faixas de salários.

²⁵ Os benefícios do Programa Bolsa Família não são incluídos no cômputo da renda total.

Tabela 1 – Tipo de segurado, salário de contribuição, alíquota e contribuição mensal ao INSS

Segurados Obrigatórios	Salário de Contribuição	Alíquota	Contribuição Mensal
	Até R\$1.751,81	8%	R\$140,14
Empregado, trabalhador avulso e empregado doméstico	De R\$1.751,82 a R\$2.919,72	9%	de R\$157,66 a R\$262,77
	De R\$2.919,73 a R\$5.839,45	11%	de R\$321,17 a R\$642,34
Contribuinte individual	De R\$998 a R\$5.839,45	20%	de R\$199,6 a R\$1.167,89
MEI	R\$998	5%	R\$49,90
Segurados Facultativos			
Plano de Baixa Renda (Dona de Casa)	R\$998	5%	R\$49,49
Plano Simplificado de Previdência	R\$998	9%	R\$89,82

Fonte: Ministério da Economia – Secretaria de Previdência (2019). Elaboração própria.

Da tabela 1 podemos perceber que, a depender do vínculo empregatício e enquadramento ocupacional, um mesmo trabalhador pode contribuir com diferentes alíquotas. Tomemos como exemplo o caso de um jardineiro que receba em a) R\$998; b) R\$1.200; c) R\$2.000, e que realize suas atividades em diferentes regimes, como empregado doméstico, prestador de serviços não registrado e MEI.

Situação A – empregado doméstico

Um jardineiro contratado como empregado doméstico e que receba, mensalmente, R\$998 (um salário mínimo), é classificado como segurado obrigatório, devendo contribuir com 8% de seu salário, R\$79,84. Caso seu salário aumente para R\$1.200, ele ainda se encontra na faixa da alíquota de 8%, mas sua contribuição sobe para R\$96. Recebendo R\$2.000, ele muda de faixa de salário-contribuição e, conseqüentemente, de alíquota, passando para 9%. Ele passará a pagar, então, R\$180 de contribuição mensal.

Situação B – contribuinte individual

Suponhamos agora que esse mesmo jardineiro decida prestar seus serviços por conta própria. Na categoria de contribuinte individual, a alíquota contributiva é a mesma (20%) para

os diferentes salários simulados. Assim, caso ele receba R\$998, ele deve contribuir com R\$199,60; se R\$1.200,00, com R\$240 e se R\$2.000, com R\$400. Se ele optar pela alíquota simplificada (11%), abrindo mão da aposentadoria por tempo de contribuição, sua contribuição cai para R\$109,78, R\$132 e R\$220, respectivamente.

Situação C - MEI

O jardineiro, cujos rendimentos anuais não ultrapassam R\$81 mil, pode optar por prestar seus serviços na condição de microempreendedor individual. A alíquota de contribuição é a mesma para qualquer faixa de rendimento ou salário de contribuição, de 5% do valor do salário mínimo (conquanto respeitadas as condicionalidades do MEI). Sendo assim, independente de seus rendimentos, o MEI contribui mensalmente, através da DAS, com R\$49,90. Ao atingir a idade mínima, 65 anos, e cumprir com os 180 meses de contribuição, o jardineiro tem direito a um salário mínimo como benefício de aposentadoria.

A tabela abaixo sintetiza as simulações acima para a ocupação de jardineiro.

Tabela 2 – Simulações de contribuição previdenciária com diferentes ocupações, categoria de contribuintes e salário de contribuição

	Salário- contribuição	Alíquota	Contribuição	Salário- contribuição	Alíquota	Contribuição	Salário- contribuição	Alíquota	Contribuição
Jardineiro									
A - Empregado doméstico	R\$998	8%	R\$80	R\$1.200	8%	R\$96	R\$2.000	9%	R\$180
B – Individual		20%	R\$200		20%	R\$240		20%	R\$400
C – MEI		5%	R\$50		5%	R\$50		5%	R\$50

Fonte: Ministério da Economia – Secretaria de Previdência (2019). Elaboração própria.

É interessante ressaltar que as alíquotas de contribuição expostas acima são de responsabilidade exclusiva do trabalhador. No caso dos trabalhadores formais, o empregador é responsável por mais 20% de contribuição sobre a folha de salário, ao passo que tal complementaridade de contribuição inexistente para os trabalhadores informais. Como a tabela evidencia, um trabalhador informal, classificado como contribuinte individual, pode contribuir

com 20% de seu *salário-contribuição* para o INSS, muito mais do que se se encaixasse na categoria de empregado doméstico, por exemplo. Logo, uma das características do desenho da política previdenciária, do ponto de vista do trabalhador contribuinte, é que é mais vantajoso se enquadrar nas categorias de contratação formal do que informal. Com exceção dos trabalhadores que recebem até um salário mínimo ou enquadrados como MEI, o emprego com carteira assinada é mais vantajoso para todas as faixas de renda, principalmente quando comparada com a categoria de contribuinte individual.

2.4 Conclusão

A análise das regras de contribuição e critérios de elegibilidade, sintetizados nas tabelas anteriores nos revela que *a política trata trabalhadores de mesma renda de maneira distintas. Além de a contribuição dos trabalhadores formais ser descontada automaticamente de seus salários, eles contribuem com uma parcela menor de seus salários para a previdência, quando comparados com seus pares informais. Os informais, caso optem por pagar uma alíquota reduzida, são penalizados, renunciando ao direito de aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, embora o desenho da política previdenciária tente incluir os trabalhadores informais ao lhes aplicar alíquotas reduzidas, ela ainda privilegia os trabalhadores formais, ao lhes conferir melhores benefícios, como a aposentadoria por tempo de contribuição.*

Capítulo 3: Informalidade no mercado de trabalho e não contribuição previdenciária: fatores exógenos

3.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é demonstrar que a não contribuição à previdência está diretamente relacionada à informalidade do mercado de trabalho. A maioria dos trabalhadores informais não realiza contribuições previdenciárias, gerando dois problemas: o primeiro, de potencial acesso aos benefícios, e o segundo, de arrecadação. Demonstramos que a não contribuição é um fenômeno que afeta, sobretudo, os trabalhadores informais que recebem até dois salários mínimos como renda. Além de resultar em um problema de arrecadação, a não contribuição também resulta em desproteção previdenciária no presente e, em casos extremos, no futuro. Como descrito no capítulo anterior (desenho da política), a previdência concede benefícios tanto no presente, como os auxílios, quanto no futuro, como as aposentadorias.

Embora as regras de contribuição não excluam os trabalhadores informais - pelo contrário, para aqueles com baixos rendimentos ela busca facilitar a contribuição -, o problema da não contribuição existe e ainda é relevante. Portanto, uma das contribuições deste capítulo é demonstrar que a não contribuição está diretamente relacionada à informalidade no mercado de trabalho, atingindo principalmente os trabalhadores de menores rendimentos. Como consequência, esses trabalhadores têm maiores dificuldades de acesso aos benefícios previdenciários, expressas pela idade média de aposentadoria, e de seus valores, iguais a 1 salário mínimo. Ademais, a não contribuição também implica em desproteção no presente, inviabilizando o acesso a benefícios como auxílios e seguros. Por fim, a não contribuição à previdência pode resultar tanto em recorrência a benefícios assistenciais – caso outros critérios de elegibilidade sejam cumpridos – como, em casos extremos, em desproteção no presente e na velhice.

Argumentamos que a informalidade e, sua consequência, a não contribuição ao sistema previdenciário, é um fenômeno que afeta, principalmente, os mais pobres – indivíduos cujos rendimentos mensais são iguais ou inferiores a dois salários mínimos. Dentre os fatores que atuam no sentido da não contribuição dos mais pobres destacamos, além dos baixos salários e da informalidade, a alta rotatividade e maior instabilidade no emprego. De forma contrária, melhoras no mercado de trabalho, como a diminuição da informalidade e a valorização dos salários, favorecem a contribuição.

Utilizamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) para ilustrar o problema da não contribuição e sua relação intrínseca com a informalidade. Em seguida,

decompomos os não contribuintes segundo diferentes faixas de rendimentos, de forma a demonstrar que o fenômeno da não contribuição afeta, sobretudo, os mais pobres. Por fim, antes de determinar se incentivos para a contribuição funcionam (ou não), é necessário entender para quais populações tais incentivos são endereçados. Sendo assim, argumentamos que, dada a heterogeneidade e desigualdade de rendimentos dos não contribuintes, diferentes indivíduos reagem de maneira distinta aos mesmos incentivos. Em outras palavras, não é razoável esperar que um indivíduo de baixa renda reaja da mesma maneira ao mesmo incentivo que um indivíduo de alta renda, pois eles partem de condições socioeconômicas e laborais distintas. A questão dos incentivos, no entanto, será tratada apenas no próximo capítulo.

3.2 O problema da não contribuição

Argumentamos que o mercado de trabalho brasileiro apresenta uma característica fundamental que não pode ser ignorada quando analisamos o *desenho da política*: a informalidade. No segundo trimestre de 2018, a informalidade atingia cerca de 40% da população ocupada (PNAD), estando associada a condições precárias de trabalho. Trabalhadores informais não estão protegidos pela legislação trabalhista e ganham menos que seus pares formais (COMIN, 2015). Não estar protegido pela legislação trabalhista não significa, no entanto, que esses trabalhadores estão excluídos do sistema de proteção social, que inclui tanto benefícios previdenciários como o seguro-desemprego. Para que esses trabalhadores estejam protegidos de eventuais intempéries, eles devem contribuir regularmente ao INSS para ter direito aos benefícios.

No entanto, na maioria dos casos, esta contribuição não acontece. Diferentemente dos trabalhadores formais, que têm suas contribuições previdenciárias descontadas automaticamente de seus salários, os trabalhadores informais devem contribuir por sua própria iniciativa, através da Guia de Previdência Social (GPS). Como demonstraremos a seguir, a participação dos trabalhadores informais nas contribuições é menor quanto menores forem suas rendas. Portanto, a não contribuição à previdência é um fenômeno que atinge, sobretudo, os trabalhadores mais pobres e informais.

Enquanto a cobertura previdenciária da população idosa atingiu 82% em 2013 (MPS), nesse mesmo ano cerca de 40% das pessoas ocupadas não contribuíram à previdência (gráfico 1). De acordo com dados da PNAD Contínua de 2017, a previdência tinha 58,1 milhões de contribuintes nesse ano, incluindo trabalhadores formais e informais. Em comparação a 2016, quando foram registrados 59,2 milhões de contribuintes, houve uma queda de 1,9%. A taxa de

contribuição, que mede o número de contribuintes ativos em relação à população ocupada, foi de 64,1% em 2017 e 65,5% em 2016.

A população ocupada, por sua vez, está classificada em diferentes categorias de trabalhadores, de acordo com o vínculo empregatício: empregados no setor público, empregados no setor privado (celetistas), empregados no setor privado (sem carteira assinada), conta-própria, empregadores e domésticos. Dessas seis categorias de pessoas ocupadas, apenas as 5 últimas compõem os contribuintes do Regime Geral (RGPS), ao passo que os trabalhadores do setor público recebem seus benefícios via Regimes Próprios (RPPS).

Tabela 3 - Categorias de trabalhadores ocupados - Outubro 2017

Categoria	População (milhões)
Pessoas ocupadas	91,5
Empregados no setor privado <u>com</u> carteira assinada	33,3
Empregados no setor privado <u>sem</u> carteira assinada	11
Trabalhadores por conta própria	23
Empregadores	4,3
Trabalhadores domésticos	6,3
Empregados no setor público	11,5
Pessoas desocupadas	12,7
Contingente total (ocupadas + desocupadas)	104,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da PNAD Contínua – Outubro 2017

Para os fins desta dissertação, consideraremos apenas os contribuintes do RGPS. Considerando apenas a população ocupada, o RGPS tem, aproximadamente, 77,9 milhões de contribuintes potenciais²⁶. Desse montante, 33,3 milhões de contribuintes têm suas contribuições descontadas automaticamente de seus salários, enquanto que os demais 44,6 milhões de contribuintes devem fazê-las por conta própria (empregados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria, empregadores e trabalhadores domésticos).

Logo, temos *um regime que está baseado, em sua maior parte, em contribuições não automáticas e potencialmente facultativas*. Assim, a questão da não contribuição torna-se tanto um problema de arrecadação, como também, e é o que se pretende mostrar neste capítulo, um

²⁶ Foi excluída a categoria de *pessoas desocupadas*, já que sua contribuição é *facultativa*.

problema de acesso aos benefícios, reforçando desigualdades do mercado de trabalho entre trabalhadores formais e informais (COMIN, 2015).

As contribuições dos trabalhadores informais, apesar de contarem com determinados incentivos (tratados no capítulo anterior), ainda são problemáticas. Em outras palavras, embora existam planos de contribuição específicos para indivíduos informais de baixa renda, a não contribuição ainda é predominante entre eles. Como expusemos no capítulo anterior, o *desenho da política* premia aqueles indivíduos que contribuem com maiores alíquotas. Esses indivíduos acabam por receber benefícios de valores superiores do que aqueles que contribuem com as menores alíquotas e pelo tempo mínimo. O valor dos benefícios também está relacionado ao salário ou rendimento do indivíduo. Assim, e sabendo que historicamente os trabalhadores formais têm rendimentos superiores aos informais (idem) o valor dos benefícios dos primeiros acaba por ser maior.

As desigualdades do mercado de trabalho, entendidas como as diferenças de rendimento, os diferentes níveis de qualificação e os diferentes tipos de ocupação, são relevantes pois, em conjunto com o *desenho da política*, determinam as espécies e valores de benefícios – principalmente das aposentadorias. Indivíduos com histórico contributivo de maiores valores e poucas interrupções têm mais vantagens sobre aqueles que contribuem com menores valores e menos frequentemente. Como o histórico contributivo está intrinsecamente relacionado ao histórico empregatício, trabalhadores formais – com maiores rendimentos, melhores qualificações e menor rotatividade em seus empregos – encontram-se em melhores condições que os informais para contribuir. Ademais, trabalhadores formais têm sua proteção previdenciária presente garantida por seu vínculo empregatício: a carteira de trabalho, com suas contribuições previdenciárias descontadas automaticamente todos os meses, faz com que estes trabalhadores estejam protegidos de eventuais intempéries.

A não contribuição, argumentamos, é mais resultado da informalidade do que de uma decisão estratégica dos indivíduos. Segundo Caetano (2006) e Tafner (2012), a não contribuição dos trabalhadores de baixa renda é resultado da existência de benefícios assistenciais de mesmo valor que o piso contributivo. O indivíduo não contribuiria por ter consciência das vantagens do benefício assistencial. Contudo, argumentamos que tais indivíduos são tão vulneráveis ao ponto de não terem condições de contribuir para o INSS. Por exemplo, estes indivíduos podem deixar de contribuir por considerar que o dinheiro dispendido com a alíquota de contribuição pode ser empregado em outras despesas mais urgentes, como alimentos ou medicamentos. A condição de trabalhador informal, com baixos rendimentos e baixa qualificação *dificulta* a contribuição. Dessa forma, estes indivíduos abrem mão da contribuição previdenciária, estando

desprotegidos no presente. No futuro, caso tenham conseguido contribuir por 15 anos, receberão uma aposentadoria no valor de um salário mínimo. Caso não consigam contribuir e não sejam suficientemente miseráveis (com renda *per capita* familiar inferior a ¼ de salário mínimo), não terão direito nem ao benefício contributivo, tampouco ao assistencial. Portanto, em casos extremos, *a não contribuição pode resultar em desproteção no presente e no futuro.*

De acordo com estudo realizado pela ANFIP e DIEESE (2017), com base em dados do Anuário Estatístico (AEPS, 2005-2014), o tempo médio de contribuição de um trabalhador é de 9 meses em um ano. O período avaliado, de 2005 a 2014, caracteriza-se pelo bom desempenho econômico, baixos níveis de desemprego e pela queda da informalidade. Nos anos recentes de crise econômica ou de baixo crescimento, é de se esperar que o tempo médio de contribuição tenha sido reduzido.

De forma geral, a não contribuição é resultado tanto da (não) vinculação de descontos automáticos do salário, como dos baixos salários, da concentração de renda e da alta rotatividade no mercado de trabalho.

3.3 A evolução no tempo da não contribuição

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) coleta informações sobre informalidade no mercado de trabalho e contribuição previdenciária da população ocupada brasileira. Não há distinção quanto ao tipo ou instituto de contribuição. Portanto, são agregadas na mesma categoria as contribuições realizadas ao INSS, às entidades de previdência privada e as contribuições de servidores públicos. Contudo, como o INSS é o grande pagador de benefícios do país e o mercado de previdência privada ainda é incipiente²⁷, consideraremos que os dados sobre não contribuição da PNAD referem-se às contribuições ao INSS.

A taxa de não contribuição, que representa a relação entre não contribuintes e a população ocupada, está correlacionada com a taxa de informalidade, que representa a relação entre trabalhadores informais (sem carteira assinada) e a população ocupada. Como o denominador é o mesmo (população ocupada), os números absolutos de não contribuintes e trabalhadores informais são muito próximos, em especial até meados da década de 2000. A partir de 2005, no entanto, notamos um distanciamento das taxas de informalidade em relação à não contribuição, embora ambas apresentem tendência decrescente. De 1999 a 2015, a não

²⁷ A participação das aposentadorias privadas na renda nacional não passa de 10% (Hoffmann, 2009).

contribuição é inferior à informalidade em todos os anos, sendo possível inferir²⁸, com alguma confiança, que uma pequena parcela dos trabalhadores informais contribui para a previdência.

Figura 2 – Informalidade e não contribuição

Fonte: PNAD Anual (1992-2015). Elaboração da autora.

As quedas nas taxas de informalidade e não contribuição são resultado da melhora das condições do mercado de trabalho no período. A partir do anos 2000, e até o fim da série temporal em 2015, o saldo de empregos formais foi positivo (COMIN, 2015).

É relevante analisar a evolução da não contribuição por diferentes faixas de rendimentos. Como argumentamos, a não contribuição atinge sobretudo os trabalhadores mais pobres, implicando em um potencial problema de acesso aos benefícios, principalmente no presente.

A exemplo da PNAD e para os fins desta dissertação, serão utilizadas as seguintes classificações de rendimentos²⁹: até ½ salário mínimo; mais de ½ a 1 salário mínimo; mais de 1 a 2 salários mínimos; mais de 2 a 3 salários mínimos, mais de 3 a 5 salários mínimos; mais de 5 a 10 salários mínimos; mais de 10 a 20 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos.

²⁸ A taxa de informalidade e a taxa de não contribuição são, para quase toda a série, estatisticamente as mesmas. Se levarmos em consideração a margem de erro, de 2 pontos percentuais para mais ou para menos, as duas taxas encontram-se no mesmo intervalo, sendo praticamente equivalentes. Portanto, uma funciona como *proxy* da outra, também devido a sua alta correlação.

²⁹ Foram excluídas as categorias *sem rendimentos* e *sem declaração*.

Cada faixa de rendimento estudada possui um comportamento específico ao longo do tempo. O gráfico abaixo apresenta a trajetória dos **não contribuintes** sobre a população ocupada entre os anos de 1992 a 2015 (exceto 1994, 2000 e 2010), por diferentes faixas de rendimentos. A população ocupada, para a categoria específica de onde foram retirados os dados do gráfico abaixo, é composta por *pessoas de 10 anos ou mais de idade³⁰, ocupadas na semana de referência e valor de rendimento médio mensal de todos os trabalhos, segundo as classes de rendimento mensal de **todos** os trabalhos*.

Utilizamos a PNAD por ser a única pesquisa amostral sobre rendimentos que é realizada anualmente, e por um período de tempo suficiente para a construção de séries temporais. Ademais, a Pesquisa capta com maior precisão os rendimentos do mercado de trabalho, sobretudo para as menores faixas de rendimento. Entretanto, não é tão recomendada para rendimentos acima de 10 salários mínimos (SOARES, 2010; MEDEIROS e SOUZA, 2015).

Como a preocupação desta dissertação são os indivíduos com baixos rendimentos, o problema da subdeclaração no topo da distribuição de renda não prejudica as conclusões deste capítulo. No entanto, a não contribuição de indivíduos de maiores rendimentos pode ter maior impacto negativo sobre a arrecadação previdenciária do que a não contribuição de indivíduos de menores rendimentos, fato apontado por Neri et al. (2007).

A figura 3 apresenta a evolução, no tempo, da não contribuição por faixas de rendimentos. A não contribuição é maior quanto menores forem as rendimentos. Dessa forma, as faixas de rendimento mais afetadas pela não contribuição são as faixas de até ½ salário mínimo, de ½ a 1 salário mínimo e de 1 a 2 salários mínimos.

³⁰ 15 anos, a partir de 2009

Figura 3 – Não contribuição por faixa de rendimento

Fonte: PNAD Anual (1992-2015). Elaboração da autora.

A proporção de não contribuintes, por sua vez, vem diminuindo, com maior ou menor intensidade e para diferentes faixas de rendimento, ao longo da série temporal. As quedas mais acentuadas são as das populações de mais de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo e de 1 a 2 salários mínimos. Em contrapartida, as proporções para a faixa de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo permanecem altas e estáveis durante o período observado, sempre no intervalo de 90%.

As populações mais pobres, ou seja, aquelas que recebem até dois salários mínimos como rendimento mensal, são de especial interesse para esta dissertação pois, segundo os critérios de renda de elegibilidade do BPC³¹ podem ser potenciais beneficiárias do benefício, a depender do tamanho da família. Além disso, são populações que estão predominantemente empregadas no mercado informal e, portanto, não contribuem automaticamente para a previdência social. São esses indivíduos, argumenta parte da literatura (CAETANO, 2006; NERY, 2012; TAFNER, 2012), que não seriam incentivados a contribuir à previdência, beneficiando-se do piso previdenciário e do BPC. Conforme avançamos na escala de distribuição de renda, notamos que a proporção diminui, atingindo, em 2016, valor inferior a 10% para a faixa de 20 ou mais salários mínimos.

A figura 4 nos mostra que as populações de interesse desta dissertação, aquelas compreendidas entre até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e até de 1 a 2 salários mínimos, correspondem, em

³¹ Renda familiar mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo

média, a 61% da população total de não contribuintes. Logo, estamos falando de uma quantidade significativa de pessoas que, no presente, não tem acesso ao conjunto de benefícios previdenciários e que, no futuro, poderá ter seu acesso aos benefícios dificultado ou, em casos extremos, inviabilizado. Dentre esses indivíduos, alguns podem ser miseráveis o suficiente para pleitear o benefício assistencial, enquanto que outros, que não são elegíveis ao BPC mas que tampouco contribuíram pelo tempo mínimo à previdência, podem ficar totalmente desprotegidos.

Enquanto a literatura econômica identifica distorções e se preocupa, sobretudo, com a (perda) de arrecadação, argumentamos que, para além desse problema, existe um grande contingente de trabalhadores que se encontra desprotegido no presente e que pode ter problemas de acesso aos benefícios previdenciários no futuro.

Figura 4 – Decomposição da população de não contribuintes por faixa de rendimentos³²

Fonte: PNAD Anual (1992-2015). Elaboração da autora.

A seguir, analisaremos com mais detalhes a não contribuição dos indivíduos informais de baixa renda, trabalhadores que recebem até dois salários mínimos como rendimento.

³² Foram excluídas as categorias *sem rendimento* e *sem declaração*. Por isso, as diferentes faixas de rendimento, quando somadas, não atingem 100%.

Figura 5 – Não contribuição dos informais de baixa renda

Fonte: PNAD Anual (1992-2015). Elaboração da autora.

Os indivíduos que recebem até $\frac{1}{2}$ salário mínimo como rendimento mensal apresentam taxas de não contribuição da ordem dos 90%. O valor médio da proporção, para a série histórica, é de 95%. Além disso, as proporções de 1992 e 2015 são muito semelhantes em valores, ambas de aproximadamente 92%. Ao longo dos anos analisados, a não contribuição aumentou um pouco, seguida de ligeira queda. Em 2015, os valores voltam ao patamar inicial de 1992. Trata-se de uma população predominantemente empregada no mercado informal, dados os valores inferiores ao piso salarial nacional. Com rendimentos inferiores ao salário mínimo, são indivíduos que muito dificilmente terão capacidade de contribuir e que, dados os critérios de renda do BPC, podem ser elegíveis ao benefício.

Para os indivíduos que auferem rendimentos mensais no intervalo entre de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo, a proporção entre não contribuintes e a população ocupada apresenta uma tendência de queda, principalmente a partir de 2005, e variações mais significativas quando comparadas à categoria anterior. Entre os anos de 1995 e 1999, a série apresenta seus maiores patamares, com valor médio de 76%, atingindo seu valor mínimo em 2014. Apesar da tendência de queda, as taxas de não contribuição ainda permanecem superiores a 50%.

Os indivíduos que possuem rendimento mensal médio compreendido no intervalo de 1 a 2 salários mínimos (R\$788 a R\$1.576)³³ e que não contribuíram para a previdência social, corresponderam, em média, a 30% de sua população ocupada. Apesar dos picos de não contribuição da segunda metade da década de 1990, e 56% em 1996, a proporção vem apresentando quedas desde 1999, estabilizando-se no patamar dos 20% a partir de 2011. A geração de novos postos de emprego formais de baixa qualificação, a partir de 2000, e a indexação do valor do salário mínimo, podem ajudar a explicar a queda do número de não contribuintes para essa categoria.

3.4 Conclusão

A não contribuição à previdência social é um fenômeno que afeta, sobretudo, trabalhadores informais de baixa renda. Embora a informalidade tenha caído (COMIN, 2015), melhorando as condições de trabalho de milhões de pessoas e, conseqüentemente, suas famílias, a informalidade e a não contribuição à previdência social permanecem características importantes do mercado de trabalho brasileiro, mesmo em períodos de bom desempenho econômico e melhora do mercado de trabalho. Embora não tenhamos dados comparáveis para os anos da recente crise econômica, por conta das diferenças entre a PNAD Contínua e a Amostrai, devemos esperar que o crescimento da informalidade tenha sido seguido pelo crescimento da não contribuição. Embora a não contribuição das faixas de renda mais altas (a partir de 10 salários mínimos, por exemplo) não seja um problema do ponto de vista do acesso aos benefícios, ela se constitui em um problema contábil para o sistema, ou seja, implica menos arrecadação (NERI et al., 2007).

Nossas evidências indiretas indicam que a não contribuição afeta, sobretudo, os trabalhadores informais de baixa renda. Argumentamos, também, que esses trabalhadores são um grupo heterogêneo em suas características de renda, escolaridade e ocupação. O IBGE, por exemplo, categoriza os informais como empregados sem carteira assinada, conta-própria, domésticos sem carteira assinada, entre outros. Em 2015, essas categorias apresentavam taxas de não contribuição de 76%, 71,6% e 86,6%, respectivamente.

Embora o desenho da política tente dar conta da (não) contribuição dos trabalhadores informais, as taxas de participação de indivíduos de baixa renda ainda são baixas, mas têm apresentado melhoras nos últimos anos. Portanto, um fator exógeno relevante para entender as

³³ Valores do salário mínimo federal em 2015.

altas taxas de não contribuição à previdência está associado às características do mercado de trabalho brasileiro, em particular as altas taxas de informalidade.

Por fim, é importante mencionar que a principal consequência da não contribuição, sobretudo para os trabalhadores informais de baixa renda, é a desproteção previdenciária no presente. Não ter acesso a benefícios como o seguro-desemprego, auxílios doença e salário maternidade é problemático. Embora a proteção social tenha sido universalizada, ou seja, oficialmente desvinculada de ocupação e vínculo empregatício, trabalhadores informais ainda encontram-se relativamente desprotegidos – em especial os de baixos rendimentos.

Capítulo 4: Os (des)incentivos à contribuição previdenciária: a interação entre as regras de contribuição e fatores relacionados ao mercado de trabalho

4.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é demonstrar que o desenho da política previdenciária brasileira, entendida como suas alíquotas, regras de contribuição e definição dos benefícios, tal como implementadas posteriormente à CF 88, incentiva a contribuição dos indivíduos, conferindo melhores benefícios àqueles que contribuem por mais tempo e com maiores valores. Ao mesmo tempo que cria incentivos, a política não pune sobremaneira indivíduos de baixa renda com pouca ou nenhuma capacidade contributiva. Argumentamos que o atual desenho de política enquadra-se na definição de política social democrata de Esping-Andersen (1991), pois premia aqueles com maior capacidade de contribuição, ao mesmo tempo que promove certa desmercadorização dos beneficiários mais pobres. A vinculação constitucional dos pisos previdenciário e assistencial a 1 salário mínimo garante que os beneficiários tenham os mesmos ganhos de renda obtidos no mercado de trabalho (ARAÚJO e FLORES, 2017), reduzindo, portanto, sua dependência dele. Argumentamos que o que parte da literatura (GIAMBIAGI et al., 2004; CAETANO, 2006; NERY, 2012; TAFNER, 2012) considera como *distorções* da política previdenciária são, na realidade, interações entre as regras de contribuição e fatores relacionados ao mercado de trabalho. Embora a política tenha certos efeitos redistributivos, que serão tratados no próximo capítulo, as diferentes condições do mercado de trabalho às quais estão sujeitos os indivíduos, ao interagirem com as regras da política previdenciária, resultam em determinados benefícios que *parecem* injustos. Por exemplo, é injusto que um benefício assistencial, não contributivo, tenha o mesmo valor que um benefício contributivo?

Em oposição ao diagnóstico liberal sobre os incentivos previdenciários no Brasil, que identifica desincentivos para a contribuição dos trabalhadores de baixa renda na existência do BPC e do piso previdenciário (CAETANO, 2006; NERY, 2012; TAFNER, 2012), argumentamos que o desenho da política já tem regras e *trade-offs* que penalizam a aposentadoria precoce e a não contribuição dos trabalhadores informais, ao vincular benefícios distintos a diferentes modalidades de contribuição. Não é o objetivo deste capítulo, no entanto, calcular o quão eficientes são essas punições, explicitando quais seriam os ganhos/perdas de renda caso os indivíduos decidissem se aposentar mais cedo, por exemplo. O objetivo é demonstrar que os desincentivos a pegar carona no sistema de contribuição já existem e que eles produzem diferenças não triviais nos benefícios a serem obtidos por diferentes categorias de contribuintes (e mesmo não contribuintes).

O desenho da política, entendido como regras de contribuição, critérios de elegibilidade e cálculo dos benefícios, *favorece* os trabalhadores formais ao estabelecer contribuições individuais mais baixas, para as mesmas faixas de rendimentos, que aquelas estabelecidas para os informais. O desconto automático em folha de pagamento dos trabalhadores formais também *facilita* sua contribuição à previdência. Trabalhadores informais estão sujeitos a condições mais adversas que os formais, por conta da desproteção da legislação trabalhista e da associação histórica entre informalidade e ocupações de menores rendimentos. As duas categorias de trabalhadores – formais e informais – estão sujeitas a regras contributivas distintas.

As regras previdenciárias estabelecem planos especiais de contribuição para os trabalhadores informais. Trabalhadores de baixa renda, que recebem até dois salários mínimos, podem pagar alíquotas reduzidas, baseadas no salário mínimo, o que lhes confere direito à aposentadoria e outros benefícios previdenciários. Contudo, ao optar por tal alíquota reduzida, o contribuinte abre mão da aposentadoria por tempo de contribuição. Este *trade-off* entre alíquota reduzida e apenas aposentadoria por idade é um dos aspectos não explorados pelos críticos liberais do atual desenho do sistema previdenciário (GIAMBIAGI et. al, 2004; CAETANO, 2006; TAFNER, 2012). Dessa forma, o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição torna-se quase exclusivo dos trabalhadores formais ou dos informais que contribuem com maiores alíquotas, já que para recebê-lo o indivíduo deve pagar a diferença corrigida da alíquota.

A análise do desenho da política permite demonstrar que os desincentivos apontados pelos críticos liberais do sistema previdenciário brasileiro (idem) não se sustentam do ponto de vista empírico e, em alguns casos, normativos, sendo de natureza ideológica. Neste capítulo, analisaremos (i) se a existência do BPC representa um desincentivo à contribuição previdenciária, sendo portanto injusto; e (ii) se a regra de um tempo de 15 anos de contribuição para o recebimento do piso previdenciário representa um privilégio.

4.2 O BPC como desincentivo à contribuição previdenciária

Os critérios de elegibilidade e a existência de um benefício assistencial no mesmo valor do benefício contributivo desencorajam a contribuição dos trabalhadores informais de baixa renda, argumentam Giambiagi et al. (2004), Caetano (2006) e Nery (2012). Se o benefício a ser recebido pelo piso previdenciário contributivo e pelo BPC possuem o mesmo valor, vale a pena contribuir por quinze anos? Nesta seção, responderemos afirmativamente à pergunta anterior, desenvolvendo o argumento de que o desenho da política previdenciária apresenta incentivos de contribuição para todos os trabalhadores. *É mais vantajoso contribuir do que pleitear o*

benefício assistencial. Ou seja, quando comparamos o conjunto de benefícios oferecidos por ambos, o benefício contributivo é superior ao assistencial. Por outro lado, seria justo receber um benefício de mesmo valor que o piso previdenciário, sem contribuição? Argumentamos que sim, já que os benefícios assistenciais são destinados a indivíduos vulneráveis e que possuem condições sociais e econômicas distintas dos demais.

Por definição, os benefícios assistenciais são dedicados a populações específicas de indivíduos vulneráveis, no reconhecimento de sua incapacidade de participar por longo período de tempo no mercado de trabalho. O BPC, por exemplo, tem como finalidade a *substituição* da renda de idosos vulneráveis, enquanto que o Programa Bolsa Família (PBF), por outro lado, tem como objetivo a *complementação* da renda de famílias pobres³⁴ e extremamente pobres³⁵. Apesar de serem destinados a indivíduos vulneráveis, esses benefícios possuem objetivos distintos, o que explica a diferença entre seus valores – 1 salário mínimo para o BPC, e R\$89 (benefício básico) por família no PBF.

Os beneficiários idosos do BPC dificilmente seriam integrados ao mercado de trabalho por conta de sua idade. De acordo com o AEPS (2014), a idade média de concessão do benefício é de 66,5 anos, portanto ligeiramente superior à idade mínima estipulada. A impossibilidade de inserção no mercado de trabalho não justifica, necessariamente, a concessão do benefício assistencial. No entanto, o rígido critério de renda impossibilita que o benefício seja concedido de maneira ampla e indiscriminada. A combinação dos critérios de renda e de idade, ambos rígidos, já dificultam a concessão do benefício.

Contudo, permanece a discussão quanto à justiça da concessão de um benefício assistencial, em teoria sem esforços contributivos, de mesmo valor que o piso previdenciário. Dada esta conclusão, o argumento seria uma construção ideológica normativa, no sentido de *certo x errado, justo x injusto* (TANNENWALD, 2005)? Para aqueles que aposentaram por idade, contribuindo por 15 anos, é justo receber o mesmo valor de benefícios que um indivíduo que não contribuiu por tempo similar?

Se nos basearmos no argumento meritocrático – de que apenas aqueles que contribuíram devem ter direito aos benefícios, então o recebimento do BPC seria injusto. Caímos no problema dos *free riders* dos economistas (Olson, 1990), onde os trabalhadores do setor formal

³⁴ São consideradas famílias pobres aquelas que possuem renda mensal *per capita* entre R\$89,01 e R\$178 e tenham gestantes ou jovens (até 17 anos). Fonte: Caixa Econômica Federal (2019)

³⁵ Famílias extremamente pobres são aquelas que possuem renda mensal *per capita* inferior a R\$89. Fonte: Caixa Econômica Federal (2019)

sustentariam os benefícios assistenciais dos trabalhadores informais. O trabalhador informal não contribuiria por ter consciência das benesses do BPC.

No entanto, as motivações de não contribuição ao INSS ainda são pouco estudadas, principalmente para as populações de baixa renda (NERI et al. 2007; MEDEIROS et al. 2009). Enquanto que para as populações de alta renda, notadamente os 10% mais ricos da distribuição, a previdência pública não é tão atrativa quanto as previdências privadas em termos de valor dos benefícios³⁶, os mais pobres não podem ser dar ao luxo de contribuir para um benefício futuro quando despesas mais urgentes comprometem grande parte de seu orçamento familiar.

O argumento da não contribuição é muito conveniente para a argumentação meritocrática – aposenta quem tem direito e, por consequência, capacidade de contribuir durante sua vida produtiva. Àqueles que não contribuem são destinados benefícios assistenciais de valores significativamente menores que os contributivos, de forma a combater desincentivos de contribuição. Além de meritocrático, é um argumento que reforça desigualdades históricas do mercado de trabalho brasileiro (CARVALHO, 2001; COMIN, 2015), onde a condição de trabalhador formal garantiu acesso a benefícios inatingíveis para os trabalhadores informais. Resquícios da política trabalhista de Getúlio Vargas, os direitos garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) configuram-se mais em privilégios de ocupação do que direitos trabalhistas universais: em um país onde 40% da população ocupada está empregada informalmente, tais direitos transformam-se em privilégios. Além da proteção associada e garantida pelo contrato de trabalho, trabalhadores formais têm direito à representação sindical e, em certos casos, a pacotes de outros benefícios, como subsídios de alimentação e transporte. Portanto, o argumento da não contribuição, tal como apresentado por Giambiagi et al. (2004), Caetano (2006) e Tafner (2012), no qual o BPC desincentiva a contribuição previdenciária dos mais pobres, tem fortes conotações ideológicas. Defendemos que tal argumento não se sustenta do ponto de vista empírico, já que existem regras de contribuição que buscam incentivar a participação dos trabalhadores informais de baixa renda, sendo rígidos os critérios de elegibilidade do benefício assistencial. Ademais, a constatação de *injustiça* não leva em consideração as disparidades de condições as quais estão sujeitos esses indivíduos, além do fator baixo rendimento.

O desenho da política previdenciária brasileira incentiva a contribuição dos trabalhadores ao conferir um elenco de benefícios aos seus contribuintes regulares, como

³⁶ Neri et al. (2007) argumentam que os benefícios de previdência privada, embora incipientes no Brasil, possuem valores superiores aos pagos pelo RGPS. Previdências privadas, por exemplo, não possuem teto de valor dos benefícios, que são calculados segundo o risco e rentabilidade das contribuições.

auxílios, pensões e aposentadorias. Esses benefícios podem ser recebidos no presente, como é o caso dos auxílios, ou no futuro, como é o caso das aposentadorias. E não apenas isso: para aqueles que contribuírem por mais tempo e com as maiores alíquotas, os benefícios de aposentadoria podem chegar ao valor do teto ou do benefício integral.

Em uma análise superficial, as aposentadorias do RGPS e o BPC *parecem* equivalentes, particularmente se considerarmos apenas o piso previdenciário. De fato, ambos têm o valor de seus pisos atrelados ao valor do salário mínimo, mas são destinados a populações diferentes. Embora sejam operacionalizados pelo INSS e visem à proteção do trabalhador, os benefícios do RGPS são conferidos, predominantemente, aos trabalhadores formais, cujas contribuições são resultado da contribuição previdenciária compulsória prevista pela legislação trabalhista (CLT) e, em menor quantidade, aos trabalhadores informais que contribuem por conta própria. Os benefícios assistenciais, por outro lado, destinam-se às populações de baixa renda, localizadas na extrema pobreza e que não realizaram contribuições pelo período mínimo exigido pela legislação contributiva. Portanto, os benefícios assistenciais são concedidos em situações extremas e muito específicas, não se tratando de um benefício indiscriminadamente distribuído.

Contribuir ao RGPS dá direito a um *elenco de benefícios* que não está disponível para aqueles que recorrem à assistência e, portanto, não realizam contribuições. Com estas observações em mente, compararemos os critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e ao BPC. Para tanto, consideraremos apenas o valor mínimo da aposentadoria, um salário mínimo, e que é conferida apenas após 180 meses de contribuição (15 anos).

Em primeiro lugar, os critérios de elegibilidade das aposentadorias e do BPC são distintos. Para ter direito ao BPC o pleiteante deve ter, no mínimo, 65 anos. No caso da aposentadoria, caso o pleiteante queira se aposentar por *idade*, ele deve ter 60 anos, no caso das mulheres, e 65 anos, no caso dos homens.

À primeira vista, e considerando apenas o critério de idade e tempo de contribuição, o BPC parecer ser mais vantajoso que uma aposentadoria contributiva. Afinal, de que vale o esforço de contribuição se aos 65 anos o pleiteante terá o mesmo benefício? Contudo, é necessário lembrar que o BPC possui um outro critério de elegibilidade, igualmente importante e indispensável para o recebimento do benefício: a comprovação de renda familiar *per capita*³⁷

³⁷ No cálculo da renda familiar *per capita* estão incluídos rendimentos provenientes de trabalho remunerado, não remunerado, pensões, aposentadorias, outros benefícios da seguridade social – incluindo o BPC (para deficientes), RMV e pensões vitalícias. O BPC, para idosos, e o PBF não estão incluídos no cálculo. Assim, é possível que uma mesma família receba dois BPCs para idosos. No entanto, deve-se observar que o BPC não pode ser acumulado pelo mesmo indivíduo com outros benefícios.

inferior a ¼ de salário mínimo. Em outras palavras, para que um indivíduo possa ter direito ao benefício, ele deve ser comprovadamente pobre.

Segundo, além de os critérios de elegibilidade não serem os mesmos, o conjunto dos benefícios também não os são, embora tenham o mesmo valor. Quando da morte do beneficiário, as aposentadorias podem ser transferidas aos seus dependentes – o que não ocorre com o BPC. O benefício é intransferível e deixa de existir quando o beneficiário falece. Outra característica do benefício é a impossibilidade de acumulação com outros benefícios previdenciários. A legislação previdenciária atual permite que um mesmo indivíduo receba mais de um benefício previdenciário, acumulando uma aposentadoria e uma pensão, por exemplo. Por fim, o BPC é pago anualmente em 12 parcelas, enquanto que as aposentadorias dão direito ao equivalente ao 13º salário.

A análise comparativa mais detalhada dos benefícios nos permite concluir que, apesar de dispensar a contribuição previdenciária e ter o mesmo valor do piso da aposentadoria, o BPC não é tão vantajoso quanto argumentam seus críticos liberais. Se adotamos o pressuposto da racionalidade, no qual o indivíduo toma decisões baseadas na análise das opções disponíveis, pesando os prós e os contras de suas opções, *o BPC não se configura como a alternativa mais racional ou mesmo mais vantajosa*. O benefício tem menos benesses que seu par previdenciário, além de possuir critérios de elegibilidade muito mais rígidos, principalmente o de renda. Ademais, deixar de contribuir no presente para receber um benefício assistencial no futuro implica desproteção no presente. A contribuição previdenciária não implica apenas aposentadorias e pensões – embora sejam os benefícios mais conhecidos. Ela também implica auxílios, como o doença, o salário-maternidade e o seguro-desemprego, que podem ser usados para substituir renda em eventuais intempéries. Portanto, a contribuição previdenciária não implica apenas proteção na velhice (futuro), mas também durante a vida produtiva.

Vale relembrar o exposto anteriormente nesta dissertação: as aposentadorias especiais para portadores de deficiência, por idade e por tempo de contribuição. Mesmo sem dados que comprovem que o BPC desincentiva a contribuição previdenciária de trabalhadores e portadores de deficiência de baixa renda, o desenho da política já tem respostas para essa questão: a existência de planos específicos para tais populações, como o Plano Simplificado de Previdência, o Plano Facultativo de Previdência e as aposentadorias especiais para portadores de deficiência.

Portanto, as críticas endereçadas ao BPC como desincentivo à contribuição previdenciária não se sustentam quando levamos em consideração o desenho da própria política: os diferentes planos de previdência e aposentadoria têm como objetivo estender a

contribuição previdenciária àqueles que apresentam piores condições (sociais e econômicas) de fazê-la, restringindo os benefícios assistenciais a casos extremos e a indivíduos que não têm condições de contribuir para a previdência por pelo menos 15 anos. Diferentemente do que veiculam seus críticos liberais, as regras previdenciárias apresentam incentivos para contribuir para a previdência, ou seja, há incentivos para contribuir, especialmente para aqueles trabalhadores de baixa renda. Um dos incentivos é o acesso ao *elenco de benefícios* do INSS e ao seguro-desemprego. Embora o cálculo de (não) contribuição pareça ser uma decisão de um benefício futuro, ele também implica o recebimento de benefícios no presente.

4.3 Piso previdenciário

Similarmente ao argumento de que o BPC representa um desincentivo à contribuição, defende-se que o tempo mínimo de contribuição, 15 anos, é problemático: pouco incentiva a contribuição e o período é baixo quando comparado a outros países (CAETANO, 2006; TAFNER, 2012). Novamente, tais afirmações ignoram tanto o desenho da política como as condições do mercado de trabalho.

O fato de que a maioria dos benefícios contributivos, com exigência de 15 anos, permita obter uma aposentadoria com valor igual a 1 salário mínimo aponta para uma característica importante – a interação entre as regras de contribuição que determinam o valor dos benefícios e os rendimentos do mercado de trabalho. A capacidade contributiva dos indivíduos está diretamente relacionada com seu histórico empregatício, se formal ou informal, seus rendimentos e o tempo médio de permanência em determinado emprego. Todos esses fatores estão relacionados. Trabalhadores informais estão sujeitos a condições mais precárias de trabalho, como a desproteção da legislação trabalhista, ausência de representação sindical e maior rotatividade de emprego (ANFIP e DIEESE, 2017). Historicamente, recebem menos que seus pares formais (COMIN, 2015) e tiveram a condição plena de cidadão negada até a promulgação da CF 88 (ARRETCHE, 2018). Em outras palavras, trabalhadores informais encontram-se em *desvantagem* contributiva em relação aos trabalhadores formais.

Os fatores determinantes mencionados acima, sobretudo os relacionados à informalidade, *dificultam* a contribuição de trabalhadores informais e, em especial, os de baixa renda. Segundo o IBGE, em 2016, 24% dos empregados sem carteira assinada realizaram contribuições previdenciárias, seguidos de 28,4% dos conta-própria e 13,4% dos domésticos sem carteira assinada.

4.3.1 Aposentadorias rurais

Outro benefício que é alvo de crítica, tanto por seu caráter não contributivo como pelo seu valor, é a aposentadoria rural. O caráter não contributivo, argumentamos, é questionável, visto que a contribuição do trabalhador rural depende tanto do tipo de vínculo de trabalho como do tamanho da unidade produtiva. A depender desses dois fatores, sua contribuição pode ser calculada como parte de sua produção e comercialização e/ou sobre folha de salários. No caso dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, os requisitos para obtenção do piso previdenciário são tempo mínimo de trabalho em atividade rural (180 meses) e idade mínima (55 anos para as mulheres, 60 para os homens). Como a maioria dos trabalhadores rurais encontra-se em regime de economia familiar, a maioria acaba por não contribuir.

Dentre os fatores que atuam no sentido da não contribuição estão as condições sociais, econômicas e climáticas às quais estão sujeitos esses trabalhadores. Produções de micro e pequenos produtores são mais sensíveis às variações climáticas e de safras, não ocorrendo durante os 12 meses do ano, por exemplo. Além disso, trabalhadores rurais estão mais sujeitos a agentes tóxicos e condições insalubres (sol, altas temperaturas e agrotóxicos) que os trabalhadores urbanos, além de começarem a trabalhar, em média, mais cedo (ANFIP e DIEESE, 2017). Trabalhadores urbanos em condições de risco também têm direito a aposentadorias “especiais”, com tempo de contribuição reduzido de acordo com o nível de periculosidade de seus trabalhos.

Assim como os trabalhadores urbanos informais de baixa renda, os trabalhadores rurais estão sujeitos a determinadas condições (além do clima) que *dificultam* sua contribuição e, por consequência, seu acesso a benefícios. Além das condições precárias e peculiares de trabalho a que estão submetidos, trabalhadores rurais recebem, historicamente, menos que os urbanos, assim como apresentam menor escolaridade/baixa qualificação.

Essas duas grandes categorias de trabalhadores tiveram seus direitos sociais estabelecidos depois dos trabalhadores formais. Na época da criação do Funrural e do Prorural, na década de 1960, os trabalhadores urbanos formais já contavam com sistemas próprios de previdência e saúde razoavelmente bem desenvolvidos (DRAIBE, 1994), enquanto que as primeiras medidas de proteção aos trabalhadores rurais estavam sendo criadas e os informais permaneciam relegados à condição de cidadãos de segunda categoria (CARVALHO, 2001). Dessa forma, a proteção a tais trabalhadores chegou com muito atraso. Eliminar o que parte da literatura considera como “distorções”, benefícios (não) contributivos no valor de um salário mínimo, constitui-se, na verdade, em reforçar mecanismos de sobreposição de vantagens (ARRETCHE,

2018) que foram minados a partir da redemocratização. Portanto, trata-se de um retrocesso em termos de direitos e justiça social.

A justificativa de promoção de “justiça social”, retórica dominante no discurso de reforma do atual governo (Bolsonaro), baseada na eliminação de determinados privilégios, acaba por confundi-los com vulnerabilidades políticas e históricas. Isso ocorre tanto de maneira deliberada, justificando a adoção de uma agenda liberal no campo dos direitos sociais e portanto baseada no mérito e esforço contributivo, como ilusória, na crença de que o fim de tais privilégios contribuirá para um país mais justo.

4.4 Conclusão

Benefícios como o BPC e as aposentadorias vinculadas ao salário mínimo são apresentados como parte das distorções da previdência brasileira. Tratam-se de distorções que comprometem a arrecadação do regime, contribuindo para o déficit e desequilíbrio atuarial. Alterações nas regras de contribuição e critérios de elegibilidade, de forma a *dificultar* o acesso aos benefícios, são justificadas pelas distorções que elas causam. No entanto, nenhum dos desincentivos que causam tais distorções são comprovados do ponto de vista empírico.

Do contrário, o BPC não age como desincentivo à contribuição porque não oferece o mesmo tipo de benefício que o piso previdenciário. Na realidade, trata-se de um benefício com condições de acesso e critérios de elegibilidade distintos do piso previdenciário, e muito mais rígidos. Ademais, o BPC, quando analisadas as suas particularidades, é inferior ao benefício previdenciário: cessa com a morte do beneficiário, não pode ser transferido a dependentes, não pode ser acumulado com outros benefícios previdenciários e não paga o equivalente ao 13º salário. Ao pesar as vantagens e desvantagens do BPC e seu par previdenciário, o último é superior e mais vantajoso, mesmo que para isso seja necessário contribuir por 15 anos. E, durante esses 15 anos de contribuição, o indivíduo encontra-se protegido de eventuais incidentes, podendo solicitar benefícios como auxílios ou pensões. Portanto, o piso previdenciário não implica apenas proteção na velhice, mas proteção durante a vida produtiva.

Esses 15 anos de contribuição, por sua vez, podem parecer pouco para receber um benefício ora tão ruim, ora tão generoso. Ruim porque se considera que ele seja substituível pelo BPC, sendo menos vantajoso que o benefício assistencial. E generoso porque o tempo de contribuição para recebê-lo é baixo, principalmente quando comparado com outros países. No entanto, o que a realidade e os fatos nos mostram é que o acesso a tal benefício é dificultado por diversos fatores, como os baixos rendimentos, a instabilidade no emprego e a informalidade. Como demonstrado no capítulo anterior, a não contribuição é um fenômeno que

atinge, sobretudo, os indivíduos ocupados mais pobres. Conforme seus rendimentos e formalização aumentam, crescem as taxas de contribuição.

Por fim, os argumentos mobilizados para justificar a revisão de benefícios não contributivos, como o BPC e a aposentadoria rural, e o piso previdenciário não se confirmam quando confrontados com o desenho da política e a realidade e histórico dos beneficiários envolvidos. As justificativas partem de conceitos frouxos e ideológicos quanto à justiça de tais benefícios e aos desincentivos que eles geram na decisão de não contribuição. Argumentamos que a política dispõe de mecanismos que premiam a contribuição, sem penalizar a baixa capacidade contributiva de populações vulneráveis. A vinculação do piso dos benefícios ao salário mínimo confere ganhos de renda similares aos participantes do mercado de trabalho, constituindo-se em uma característica desmercadorizante de regimes social democratas.

Capítulo 5: A distribuição dos benefícios: reproduzindo desigualdades do mercado de trabalho

5.1 Introdução

Nos capítulos anteriores, demonstramos que o desenho da política previdenciária brasileira premia os contribuintes em posição mais vantajosa no mercado de trabalho sem, no entanto, penalizar sobremaneira aqueles com menor capacidade contributiva. Em outras palavras, a política confere os melhores benefícios, em valores e espécie, àqueles indivíduos que auferem maiores rendimentos e contribuem com alíquotas integrais. Ao mesmo tempo, a vinculação constitucional do piso previdenciário ao salário mínimo impede a existência de benefícios inferiores a esse valor, promovendo a inclusão, no regime, de indivíduos com pouca ou nenhuma capacidade contributiva.

Neste capítulo, exploramos em caráter especulativo a distribuição dos benefícios de aposentadoria do INSS *entre* os beneficiários, segundo diferentes faixas de valores. A distribuição dos benefícios, as regras de contribuição e o cálculo do valor dos benefícios nos levaram a formular a seguinte hipótese: *a distribuição dos benefícios reproduz desigualdades do mercado de trabalho brasileiro, mas em menor escala*. A distribuição dos benefícios, assimétrica à direita, espelharia a distribuição de renda do mercado de trabalho brasileiro. Isso ocorreria porque as regras de contribuição, que *facilitam* a contribuição de indivíduos de maiores rendimentos e de vínculo empregatício formal, em conjunto com a fórmula de cálculo do valor dos benefícios, baseada na média dos rendimentos, reproduziriam desigualdades já encontradas no mercado de trabalho, notadamente as de renda e vínculo empregatício. Assim, indivíduos com histórico empregatício formal e maiores rendimentos teriam acesso aos benefícios de maiores valores e de espécies consideradas “privilegiadas” (GIAMBIAGI et al., 2004; CAETANO, 2006; TAFNER, 2012), quais sejam, as aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs).

Entretanto, a reprodução das desigualdades do mercado de trabalho se daria de forma menos acentuada *entre* os beneficiários graças aos limites de valores de benefícios estipulados pelo piso e teto previdenciário. O intervalo piso-teto, entre 1 e 6 salários mínimos, possuiria um nível de desigualdade menor que o do mercado de trabalho, já que a distância entre os rendimentos dos beneficiários mais pobres, as aposentadorias vinculadas ao salário mínimo, e os beneficiários mais ricos, benefícios no valor do teto, seria menor que a distância entre os rendimentos dos indivíduos mais pobres e mais ricos no mercado de trabalho. O intervalo piso-teto e a fórmula de cálculo do valor dos benefícios, que segue a lógica do seguro – portanto

estritamente vinculada aos rendimentos dos indivíduos, nos levam à formulação de uma segunda hipótese, também não testada e que necessita de cálculos futuros: *a simples eliminação das ATCs teria efeitos restritos sobre a redução das desigualdades entre os beneficiários de aposentadorias do RGPS*. Em outras palavras, a simples eliminação do benefício considerado pela literatura como o grande vilão do RGPS, as ATCs, surtiria efeitos questionáveis sobre a real redução de desigualdades dentro do RGPS, principalmente a de renda. Argumentamos que, embora a eliminação das ATCs faça com que todos os trabalhadores aposentem-se pelos critérios de idade mínima, reduzindo desigualdades principalmente de vínculo empregatício, seus efeitos sobre a redução do nível de desigualdade entre os aposentados seria reduzido.

Nesse sentido, o potencial de redução do nível desigualdade propiciada pelo fim das ATCs seria menor do que se advoga. Isso ocorreria porque a fórmula de cálculo do valor dos benefícios não seria substancialmente alterada ao ponto de, benefícios tomados em conjunto, produzir reduções significativas no nível de desigualdade. Permanecendo a lógica do seguro, na qual o valor dos benefícios é baseado nos mais altos rendimentos do indivíduo, o valor do benefício final não seria alterado: dados os *rendimentos pretéritos* do indivíduo, ele ainda teria direito aos benefícios de maiores valores. A diferença se daria no tempo de usufruto do benefício, substancialmente reduzido, aumentando seu tempo de contribuição, o que conferiria maior equilíbrio atuarial ao RGPS. Assim, argumentamos que o maior tempo de contribuição de indivíduos de maiores rendimentos e de vínculo empregatício formal – aqueles que se aposentam por tempo de contribuição – traria, em primeiro lugar, maior equilíbrio atuarial ao RGPS sem, necessariamente, ocasionar a redução do nível de desigualdade *entre* os benefícios. Dessa forma, a simples eliminação das ATCs não alteraria a distribuição dos benefícios, ainda implicando que a distribuição entre os aposentados reproduza desigualdades do mercado de trabalho.

A literatura mobilizada neste capítulo (AFONSO e FERNANDES, 2005; HOFFMANN, 2009; SILVEIRA, 2010; CAETANO e MONASTERIO, 2014; SOARES, 2018) demonstra empiricamente que o RGPS redistribui renda, principalmente através dos benefícios de valores vinculados ao piso previdenciário. O BPC, por sua vez, contribuiu para a redução da pobreza no país (ARAÚJO e FLORES, 2017). No entanto, benefícios de maiores valores e de espécies como a ATC continuam a reproduzir e reforçar desigualdades do mercado de trabalho. Por fim, dentro da população brasileira, os efeitos redistributivos do RGPS acabam por ser anulados pela regressividade dos RPPSs: a coexistência de regimes distintos para trabalhadores do setor privado e servidores públicos acabam por tornar a previdência redistributivamente nula.

5.2 Metodologia

Neste capítulo, descreveremos três estratégias que, tomadas em conjunto, nos levaram a formular as hipóteses mencionadas acima. Em um primeiro momento, utilizamos estudos de outros autores para examinar a distribuição dos benefícios do INSS e seus efeitos progressivos ou regressivos *dentro* da população brasileira, e não apenas entre os beneficiários aposentados. Enquanto o RGPS é ligeiramente progressivo, o BPC e as aposentadorias rurais reduzem pobreza e redistribuem renda, contribuindo para a redução de desigualdade e pobreza no país.

No segundo momento, utilizaremos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, referentes a 2017, para produzir gráficos da distribuição dos benefícios de aposentadoria segundo seus valores em faixas de piso previdenciário (equivalente ao salário mínimo). Apresentaremos a distribuição de todas as aposentadorias para depois decompô-las entre benefícios urbanos e rurais. Em seguida, decomporíamos as aposentadorias segundo suas três espécies: por idade, tempo de contribuição e invalidez. As espécies também serão decompostas em benefícios urbanos e rurais. A comparação dos diferentes gráficos nos mostra que o comportamento da curva de distribuição é predominantemente o mesmo – assimétrica à direita – denotando alta concentração de benefícios nas faixas de até dois pisos previdenciários. Optamos pela distribuição em diferentes faixas de renda, ao invés da utilização da média do valor dos benefícios, pois entendemos que a média esconde a realidade da distribuição dos benefícios.

Por fim, utilizamos o desenho da política e as características do mercado de trabalho brasileiro para tentar explicar *porquê os benefícios são distribuídos de maneira desigual* mas, ainda assim, lograriam redistribuir renda e reduzir pobreza. A informalidade, os baixos rendimentos e, por consequência, a não contribuição, *dificultam* o acesso aos benefícios de valores mais elevados. Tais fatores, juntamente com a impossibilidade de concessão de benefícios inferiores a um salário mínimo, determinam a grande concentração de benefícios nas faixas de até dois pisos previdenciários. Por outro lado, maiores rendimentos e um histórico empregatício predominantemente formal *facilitam* a obtenção de benefícios de valores mais elevados e as aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs). Argumentamos que a simples eliminação das ATCs implicaria, em primeiro lugar, maior equilíbrio atuarial ao regime, ao fazer com que os indivíduos de maiores rendimentos contribuíssem por um maior período de tempo e em segundo lugar, submeteria todos os trabalhadores do setor privado às mesmas regras de contribuição, deixando de favorecer os mais privilegiados. Contudo, a eliminação da aposentadoria precoce poderia ter pouco ou nenhum efeito sobre o nível de desigualdade dos benefícios.

5.3 Redistribuição de renda e redução de pobreza

Para Giambiagi et al. (2004), Caetano (2006) e Tafner (2012), a benevolência das regras de aposentadoria e a vinculação do piso dos benefícios (previdenciários e assistenciais) ao salário mínimo constituem-se em distorções no desenho da política que acabam por aumentar as despesas do INSS. Argumentamos, diferentemente, que, se examinada em seu conjunto, a política previdenciária reproduz privilégios ao conceder benefícios acima do teto previdenciário, mas também produz efeitos positivos sobre a redistribuição de renda e redução de pobreza pela via da concessão de benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo.

Como demonstraremos na seção seguinte, os *privilégios*, isto é, benefícios acima da renda média da população (aproximadamente 2,2 salários mínimos), são minoria, e aqueles acima do teto previdenciário, raros. Os efeitos positivos, por outro lado, não podem ser ignorados. São justamente os benefícios de menor esforço contributivo, as aposentadorias rurais e o BPC, os maiores responsáveis pela progressividade e redução de pobreza ocasionada pelo RGPS.

Na literatura sobre desigualdade de renda, Hoffmann (2009), Comin (2015) e Soares (2018) identificam o rendimento do trabalho como a principal causa da diminuição da desigualdade de renda no país desde 2000. Em um exercício de decomposição das diferentes categorias de rendimento declaradas na PNAD, Hoffmann conclui que, para os anos analisados (2001-2007), as aposentadorias e pensões oficiais, que correspondem a 92,2% do total de rendimentos de aposentadorias e pensões³⁸, são ligeiramente regressivas. A regressividade é causada pela característica dual de nosso sistema previdenciário: a existência de regimes distintos para funcionários públicos e trabalhadores do setor privado, com normas e critérios distintos, que contribui para a concentração de renda no país. O RGPS, por sua vez, seria ligeiramente progressivo, graças aos benefícios rurais e assistenciais.

Ao realizar exercício de decomposição semelhante ao de Hoffmann (2009), Soares (2018) chega a conclusões muito parecidas: enquanto o RGPS redistribui renda, os RPPSs contribuem para sua concentração. Além disso, ao analisar os anos de 2016-2017, Soares (idem) conclui que, apesar das distorções causadas pela existência de regimes distintos de previdência, o RGPS agiu como amortecedor da crise econômica, fazendo com que seus beneficiários não tivessem perdas de renda tão significativas quanto o resto da população, cujas rendas advêm do mercado de trabalho.

³⁸ Os 7,8% restantes são provenientes do setor privado.

No entanto, como indicado por Hoffmann, não há consenso na literatura sobre o caráter regressivo do sistema previdenciário. Enquanto Hoffman (2005; 2009), Ferreira (2006) e Silveira (2010) apontam o caráter regressivo do sistema, Afonso e Fernandes (2005) encontram altas taxas de retorno para beneficiários mais pobres e de menor nível educacional, constituindo um mecanismo de transferência de renda das regiões mais ricas para as mais pobres.

Através do cálculo das Taxas Internas de Retorno (TIRs)³⁹ dos benefícios previdenciários no período de 1976-1999 (com base nas respectivas PNADs), Afonso e Fernandes (2005) demonstram que a previdência é redistributiva, já que as populações com menores níveis educacionais foram aquelas que apresentaram as maiores taxas de retorno. Além disso, os autores destacam que houve variação nas TIRs para diferentes regiões do país. Os autores adotam um período vasto de tempo (1976-1999), considerando a influência das mudanças das regras de contribuição e critérios de elegibilidade inaugurados pela CF 88, momento de expansão no número e no valor médio dos benefícios.

Depois de analisar as diferentes coortes, separadas principalmente por critérios educacionais, regionais e etários, os autores concluem que nosso sistema previdenciário é progressivo. Eles demonstram que as maiores taxas de retorno encontram-se nas populações localizadas nas regiões de menores níveis educacionais, Norte, Centro-Oeste⁴⁰ e Nordeste e, conseqüentemente, de menores rendas do trabalho. Assim, os autores concluem que há redistribuição de renda, partindo das regiões mais ricas para as mais pobres. Portanto, a previdência brasileira seria um contrato vantajoso para os estratos mais pobres.

Uma das contribuições mais recente para o tema é de Fernando Silveira (2010), que procura medir o impacto distributivo da tributação (direta e indireta), da previdência e assistência sociais. Após análise das contribuições previdenciárias por diferentes faixas de renda, o autor concluiu que os benefícios previdenciários apresentam baixo impacto redistributivo quando comparados aos dos países desenvolvidos. Contudo, é importante ressaltar que a progressividade é mais nítida no RGPS do que nos RPPSs, sendo que este último praticamente anula os efeitos redistributivos do primeiro. Daí, então, a baixa eficácia redistributiva de nosso sistema previdenciário como um todo.

Silveira (2010) ainda aponta outra característica do sistema, a dizer, sua *capacidade de reproduzir as desigualdades já existentes no mercado de trabalho*. Posto de maneira simples,

³⁹Taxas Internas de Retorno (TIRs): taxa que igual os fluxos esperados de contribuições efetuadas e de benefícios recebidos pelos indivíduos durante suas vidas.

⁴⁰ Como a região Norte só foi incluída como região separada na a partir da PNAD de 1997, para fins de calculo, ela foi agrupada à região Centro-Oeste.

como as aposentadorias e pensões possuem estreita relação com contribuições anteriores, aqueles que podem contribuir mais e têm maiores rendimentos, receberão benefícios de maiores valores no futuro.

Por fim, Nicholson (2007) e Silveira (2010) comentam sobre a importância da previdência, enquanto instrumento de política pública, como base de sustentação da economia de um grande número de municípios de baixa renda, constituindo-se em possibilidades reais de incremento de renda domiciliar. Nesse sentido, Caetano e Monasterio (2014) demonstram que o RGPS é progressivo, pois os Estados brasileiros que mais arrecadam contribuições previdenciárias acabam por cobrir os gastos com benefícios de Estados que pouco arrecadam. O RGPS constitui-se, então, em um mecanismo de distribuição de renda inter-regional, entre Estados e até mesmo entre municípios.

Os estudos mencionados anteriormente fazem referência, sobretudo, aos efeitos redistributivos das aposentadorias e pensões, benefícios contributivos. Uma outra parte da literatura busca medir o impacto que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) exerce sobre as famílias e os indivíduos beneficiados. Dedicado exclusivamente a idosos e portadores de deficiência extremamente vulneráveis, o benefício atendia a mais de 4,5 milhões de beneficiários em 2017 (AEPS, 2017). Do total de beneficiários, cerca de 2 milhões eram idosos e 2,5 milhões eram portadores de deficiência. No valor mensal de um salário mínimo, o benefício tem efeitos positivos sobre o reordenamento da renda familiar e da qualidade de vida das famílias.

Desde sua implementação, o BPC tem contribuído para a redução da pobreza em todo o país (ARAÚJO e FLORES, 2017). Estima-se que, entre 1996 e 2012, o benefício reduziu, em média, cerca de 7% ao ano o número de pessoas extremamente pobres. Com a maior concentração de beneficiários localizados nas regiões Nordeste e Sudeste, a primeira a mais pobre do país e a segunda a mais populosa, o benefício redistribui renda a nível interpessoal, alterando a distribuição de renda dentro das famílias. Para os 4,5 milhões de beneficiários, o benefício se constituiu em importante fonte de renda e de melhora da qualidade de vida dos beneficiários e de suas famílias. Segundo Medeiros et al. (2009), o BPC destina-se principalmente à população que se encontra abaixo da linha da pobreza. Ao pagar um salário mínimo mensal aos seus beneficiários, estes são equiparados, em teoria, aos trabalhadores do mercado formal de trabalho.

Apesar de o benefício ser concedido às populações mais pobres, grande parte das transferências é feita para indivíduos com renda ligeiramente acima do corte (iguais ou

superiores a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo). Embora famílias com rendas ligeiramente superiores ao corte tenham condições econômicas sensivelmente melhores que aquelas com renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, elas também têm dificuldades em consumir, principalmente, medicamentos, itens fundamentais para idosos e portadores de deficiência (MEDEIROS et al., 2006). Apesar dos problemas de focalização de baixa intensidade, a redução da extrema pobreza ocasionada pela adoção do benefício não pode ser ignorada. Em termos absolutos, o BPC reduziu a pobreza extrema em todas as regiões do Brasil, com destaque para o Nordeste, região que possui o maior número de pessoas em condições de pobreza extrema e vulnerabilidade. Se antes do benefício as famílias beneficiárias possuíam reduzido poder de compra, com o recebimento do benefício no valor de um salário mínimo seu poder de compra não foi apenas expandido, como apresentou ganhos reais.

O benefício mostrou-se eficiente na erradicação da pobreza da maioria de seus beneficiários (idem). Como ele é atrelado ao valor de 1 salário mínimo, qualquer alteração em seu valor é automaticamente traduzida para seus beneficiários que, desde a adoção do Plano Real (1994) e consequente estabilização econômica, aliada à política de valorização do salário mínima acima da inflação, têm tido ganhos reais (ARAÚJO e FLORES, 2017). Logo, trata-se de um benefício que altera substancialmente a qualidade de vida de seus beneficiários e suas famílias.

Enquanto os benefícios vinculados ao salário mínimo, o BPC e as aposentadorias no valor do piso previdenciário, reduzem pobreza e redistribuem renda, a existência de regimes distintos de previdência para trabalhadores do setor privado e do setor público acabam por minar maiores efeitos redistributivos. Quando tomados em conjunto, os RPPSs praticamente anulam os efeitos redistributivos do RGPS.

A seguir, analisaremos a distribuição das aposentadorias do INSS segundo faixas de valor, espécie e tipo de clientela. Em seguida, e com suporte das evidências da seção da distribuição dos benefícios, desenharemos a hipótese de que a redução de desigualdades é restrita no RGPS devido ao desenho da política.

5.4 Distribuição dos benefícios

Em 2017, o valor médio de todos os benefícios pagos pelo INSS era de R\$1.298 (AEPS, 2017). Nesse mesmo ano, a renda média familiar *per capita* era de R\$1.268⁴¹ (IBGE), logo, R\$30 abaixo do valor médio dos benefícios. Se tomarmos apenas os valores médios, chegamos

⁴¹ Nesse mesmo ano (2017), a renda média da população ocupada, considerando todos os tipos de rendimentos, era de R\$2.112 (IBGE).

à conclusão de que os beneficiários do INSS estão ligeiramente melhor que o resto da população. No entanto, tal comparação ignora dois fatos importantes: o primeiro é que dentro da renda média *per capita* já estão incluídos os rendimentos de benefícios previdenciários; e o segundo é que a média nos diz muito pouco sobre a distribuição dos benefícios entre os beneficiários.

Sendo assim, utilizamos dados sobre o valor das aposentadorias pagas pelo INSS para o ano de 2017, agregados em diferentes faixas de piso previdenciário, para construir gráficos de distribuição dos benefícios emitidos. O objetivo é demonstrar que a distribuição dos benefícios reproduz desigualdades do mercado de trabalho, notadamente a de rendimentos. No entanto, graças às regras de contribuição e à vinculação constitucional do piso e do teto previdenciário, a distribuição seria menos desigual que a do mercado de trabalho brasileiro. Os extremos de renda são comprimidos no intervalo do piso e do teto, sendo que benefícios de valor acima do teto são raros e resquícios de regras anteriores.

Figura 6 – Distribuição das aposentadorias por piso previdenciário em 2017 (números absolutos e relativos)

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2017). Elaboração da autora.

As aposentadorias pagas em 2017 encontram-se desigualmente distribuídas entre as faixas de valores dos benefícios. A quase totalidade dos benefícios pagos concentra-se principalmente nas primeiras faixas, até a faixa de 5 a 6 pisos previdenciários. Benefícios cujos

valores são superiores a 6 pisos, ou ao teto previdenciário⁴², representam apenas 0,03% do total pago. Benefícios no valor de um piso previdenciário⁴³, por outro lado, correspondem a 62% do total, seguidos pelos de 1 até 2 (17%), de 2 até 3 (10%) e de 3 até 4 (7%). Portanto, a grande maioria dos benefícios está concentrada nas faixas de até 2 pisos previdenciários (79%). Benefícios de valor acima do teto previdenciário foram concedidos sob outras regras, anteriores a 1998, quando não havia limite de valor para as aposentadorias por tempo de contribuição. O teto previdenciário foi estabelecido durante a reforma realizada por FHC.

Figura 7 – Distribuição das aposentadorias por espécie e valor

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2017). Elaboração da autora.

A alta concentração de benefícios nas duas primeiras faixas de valores não é suficiente para comprovar a hipótese de que a distribuição dos benefícios reproduziria a desigualdade de rendimentos do mercado de trabalho. Para tanto, seria necessário analisar como as diferentes espécies de aposentadorias estão distribuídas entre as faixas de valores. Da figura 7, podemos observar que a faixa de valor que apresenta o maior número de benefícios (igual a 1 piso), é predominantemente composta de aposentadorias por idade. Esse benefício concentra-se, principalmente, nas duas primeiras faixas de valores, diminuindo conforme os valores aumentam. De maneira contrária, a participação das aposentadorias por tempo de contribuição

⁴² Em 2017, o teto previdenciário foi fixado em R\$5.531,31, o equivalente a 5,9 salários mínimos.

⁴³ Aposentadorias de valor inferior ao piso referem-se à pensões.

aumenta juntamente com o aumento do valor dos benefícios, sendo a espécie dominante a partir da faixa de 6 até 7 pisos, ou seja, a partir de valores acima do teto previdenciário.

A desigualdade na distribuição dos benefícios também seria reproduzida, e acentuada, no meio rural. No caso, temos uma igualdade de benefícios de baixo valor, próximos ao piso.

Figura 8 – Aposentadorias rurais

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2017). Elaboração da autora.

Dentre as aposentadorias rurais, 99% estão concentradas na faixa de valor igual ao piso previdenciário. Em outras palavras, 6,8 milhões das 6,9 milhões de aposentadorias rurais pagas eram iguais a um salário mínimo. Em 2017, nenhum benefício rural pago era superior ao teto previdenciário.

As aposentadorias urbanas, por sua vez, estão mais bem distribuídas do que as rurais, principalmente entre as primeiras faixas de valores. Entretanto, a faixa igual a 1 piso previdenciário também é a que apresenta a maior concentração de benefícios pagos. Cerca de 93% das aposentadorias urbanas estão concentradas nas faixas de valores entre igual a 1 piso e até de 3 a 4 pisos.

Figura 9 – Aposentadorias urbanas

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2017). Elaboração da autora.

Além da diferença de concentração dos valores das aposentadorias, as espécies pagas às clientelas urbanas e rurais também são marcadamente diferentes. Na figura 10, temos a participação de cada espécie de aposentadoria rural por faixa de valor. A primeira característica dessa distribuição é a inexistência de aposentadorias de valor superior ao teto previdenciário. Em seguida, observamos a grande participação das aposentadorias por idade dentre os benefícios concedidos, sendo predominante na faixa de valor igual ao piso. Por fim, outra característica interessante é a participação das aposentadorias por invalidez, relevantes em todas as faixas de valores, que podem ser tomadas como indicativos das condições de trabalho no campo.

Figura 10 – Distribuição das aposentadorias rurais por espécie

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2017). Elaboração da autora.

A figura 11 é semelhante a 10, exceto que se refere apenas às aposentadorias urbanas. Diferentemente das aposentadorias rurais, onde predominam as aposentadorias por idade e por invalidez, as aposentadorias por tempo de contribuição são o benefício predominante. Elas representam 47% das aposentadorias urbanas pagas nesse ano, seguidas das por idade (31%) e invalidez (22%). No meio rural, as aposentadorias por idade dominam os benefícios pagos, correspondendo a 93%, seguidas de 7% das aposentadorias por invalidez. Aposentadorias por tempo de contribuição não chegam a representar 1% do total dos benefícios rurais pagos.

Aposentadorias por tempo de contribuição são cada vez mais expressivas à medida que os valores dos benefícios aumentam, principalmente no meio urbano e, raramente, no meio rural. Aposentadorias por idade são raras a partir do teto previdenciário e inexistentes (em participação) acima de 8 pisos.

Figura 11 – Distribuição das aposentadorias urbanas por espécie

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2017). Elaboração da autora.

A análise da distribuição dos benefícios e as características do desenho da política previdenciária brasileira nos levaram a formular a seguinte hipótese: *a distribuição dos benefícios espelharia a distribuição de renda do país, em menores proporções*. Ela reproduziria não apenas a distribuição de renda do país, mas as disparidades de renda do mercado de trabalho. Como o valor e a espécie das aposentadorias depende do histórico contributivo e dos rendimentos do indivíduo, indivíduos empregados formalmente são aqueles que apresentam os melhores benefícios – as aposentadorias por tempo de contribuição - e de maiores valores.

5.4 O desenho da política

A concentração das aposentadorias nas faixas de menores valores (até 2 pisos) pode ser explicada pelas regras de contribuição e critérios de elegibilidade, que funcionariam como um mecanismo que reproduz as desigualdades existentes no mercado de trabalho. Em outras palavras, a concentração/distribuição poderia ser explicada, em parte, pelo desenho da política.

Argumentamos que o desenho da política, cuja fórmula de cálculo do valor dos benefícios é baseada nos rendimentos do mercado de trabalho, reproduziria desigualdades já existentes, principalmente as de rendimentos e de vínculo empregatício. No entanto, o intervalo

de valores piso-teto, muito menor que o intervalo observado na distribuição de renda do mercado de trabalho, faria com que a distribuição dos benefícios do RGPS fosse menos acentuada que a do mercado de trabalho.

A vinculação do piso dos benefícios ao valor do salário mínimo impede que benefícios inferiores a esse valor existam. Da mesma forma, a estipulação do teto, de valor equivalente a 6 salários mínimos, impede a existência de altos valores nos benefícios. Como mencionamos anteriormente, aposentadorias de valores superiores ao teto são resquícios de regras de contribuição anteriores à reforma de FHC.

Entretanto, como a previdência é pautada na lógica do seguro, os valores dos benefícios refletem o histórico de contribuição dos indivíduos que, por sua vez, é pautado por seus rendimentos e tipo de ocupação. Indivíduos de maiores rendimentos *tendem* a receber os benefícios de maiores valores, uma vez que cumpram com os critérios do *fator previdenciário*, regra progressiva e não optem por alíquotas reduzidas. Indivíduos de maiores rendimentos, por sua vez, *tendem* a estar empregados em ocupações formais, tendo sua contribuição *facilitada* pelos descontos automáticos em folha de pagamento, não tendo escolha quanto ao valor da alíquota de contribuição. No capítulo 2, explicamos o *trade-off* existente entre alíquota reduzida e aposentadoria por tempo de contribuição, escolha que só existe para contribuintes individuais, ou seja, apenas para aqueles que não possuem vínculo empregatício. Dessa forma, benefícios como as ATCs ficariam restritos aos indivíduos de histórico empregatício formal e maiores rendimentos.

Com base nas características do desenho da política, brevemente explicadas acima e mais detalhadamente no capítulo 2, *a distribuição dos benefícios entre os beneficiários reproduziria, com menor intensidade, a desigualdade de renda/rendimentos do mercado de trabalho brasileiro*. A desigualdade é mais evidente quando observamos as aposentadorias de valores superiores a 2 pisos previdenciários: conforme os valores dos benefícios aumentam, as espécies de aposentadoria também se modificam. Quanto maiores os valores dos benefícios, maior a participação das aposentadorias por tempo de contribuição. Como vimos no capítulo do desenho da política, as ATCs não podem ser concedidas para contribuintes individuais – notadamente trabalhadores informais – que optem pela alíquota reduzida. Os trabalhadores informais, por sua vez, auferem rendimentos inferiores aos de seus pares formais (COMIN, 2015). Os menores rendimentos implicam benefícios de menores valores, e a combinação com o *trade off* da alíquota reduzida faz com que uma parcela dos indivíduos receba benefícios de baixos valores e por idade (AI).

Nesse sentido, a alegação de que a eliminação da ATC combateria privilégios e reduziria desigualdades, proferida pelo ministro Paulo Guedes para justificar parte da reforma da previdência, e que encontra certo respaldo em estudos especializados (GIAMBIAGI et al. 2004, CAETANO, 2006; CAETANO et al., 2016), parece justa e justificável. De fato, as ATCs reproduzem desigualdades do mercado de trabalho, reforçando privilégios, em especial as de rendimentos e de vínculo empregatício, mas elas também seriam resultado do desenho da política, um seguro que premia as melhores contribuições e os maiores rendimentos. Contudo, a sua mera eliminação, obrigando todos os contribuintes do RGPS a se aposentarem por idade, pode não ter implicações sobre a desigualdade de renda dos benefícios.

O fim das ATCs eliminaria parte das desigualdades entre trabalhadores formais e informais na velhice, principalmente porque impediria a aposentadoria precoce. Nesse sentido, trabalhadores com histórico empregatício formal que têm maior facilidade de cumprir o tempo de contribuição para recebimento da ATC, e não apenas o tempo mínimo para receber a AI, seriam obrigados a contribuir por mais 8 ou 10 anos, por exemplo. Assim como a introdução do fator previdenciário solucionou parte do problema das aposentadorias precoces e de altos valores (GIAMBIAGI et al., 2004), reduzindo suas despesas (CAETANO et al., 2016), a eliminação das ATCs impediria aposentadorias antes dos 65 ou 62 anos. No entanto, os valores dos benefícios poderiam permanecer os mesmos, ou sofrer alterações que fossem insignificantes a ponto de alterar o Gini da distribuição dos benefícios.

Em termos de *desigualdade de renda*, expressa por nível de desigualdade, a mera eliminação da ATC só obrigaria o indivíduo a contribuir por mais tempo, sem alteração substancial do valor de seus benefícios. A priori, os efeitos seriam fiscais, melhorando o equilíbrio entre arrecadação e despesas com benefícios. Haveria, também, melhora do princípio da solidariedade cruzada, no qual as contribuições de indivíduos de maiores rendimentos contribuem para o financiamento dos benefícios de indivíduos que contribuíram com menores valores – notadamente os benefícios próximos ao piso. Assim, haveria alguma redistribuição de renda dos indivíduos com maiores contribuições para aqueles benefícios com menor capacidade de contribuição. No entanto, o valor dos benefícios permaneceria o mesmo: indivíduos de maiores rendimentos continuariam a receber maiores benefícios, enquanto que indivíduos com menores rendimentos continuariam a receber benefícios de valores próximos ao piso. Isso ocorreria porque o cálculo do valor dos benefícios é formulado a partir do histórico dos *rendimentos* dos indivíduos, permanecendo a lógica do seguro.

Para que haja alteração no valor dos benefícios e consequente alteração do nível de desigualdade, seria necessário que as regras fossem reajustadas – já que os valores do piso e do

teto são de difícil alteração. As aposentadorias de maiores valores deveriam ser significativamente reduzidas a ponto de, em conjunto, diminuir o nível de desigualdade. O retorno da obrigatoriedade do *fator previdenciário* poderia ajudar na redução do nível de desigualdade, uma vez que causasse redução no valor das aposentadorias de maiores valores ao penalizar aposentadorias precoces. No entanto, indivíduos de maiores rendimentos continuariam a receber os maiores benefícios, dado o caráter de seguro da previdência brasileira. Logo, podemos argumentar que a reprodução de desigualdades, mesmo que de forma acentuada, é inerente ao desenho da política.

5.5 Conclusão

O objetivo deste capítulo é, principalmente, especular sobre o potencial de redução de desigualdades e redistribuição de renda que o RGPS e eventuais alterações em seu desenho possam ocasionar. As hipóteses levantadas, sobre *reprodução das desigualdades do mercado de trabalho e redução de desigualdades* são baseadas na análise detalhada do desenho da política previdenciária brasileira e de estudos já publicados sobre a progressividade/regressividade do RGPS e redução de pobreza via BPC. Nesse momento, carecemos de evidências que nos permitam comparar a distribuição e concentração de renda no mercado de trabalho brasileiro, assim como necessitamos de cálculos futuros para a determinação do nível de desigualdade dos benefícios de aposentadoria.

Com estas ressalvas em mente, argumentamos que a distribuição das diferentes espécies de aposentadoria, por faixa de valor e segundo clientelas (urbanas e rurais) seria uma reprodução das desigualdades do mercado de trabalho. A partir dos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social trabalhados neste capítulo, sabemos que os benefícios de maiores valores encontram-se, principalmente, entre a clientela urbana. A quase totalidade desses benefícios, por sua vez, são aposentadorias por tempo de contribuição – espécies características de trabalhadores com histórico empregatício formal e de contribuição *facilitada* pelos descontos automáticos em folha de pagamentos.

Embora o valor do salário mínimo possa ser questionado – se muito acima da produtividade dos indivíduos, se inferior às necessidades básicas de consumo – o fato é que a grande maioria dos benefícios não tem valor superior a dois salários mínimos. Da mesma forma, a quase totalidade dos benefícios possui valor inferior ao teto previdenciário, o que refutaria argumentos de que a política concederia benefícios extremamente generosos. Benefícios pagos acima do teto são resquícios das regras de contribuição pré-reforma de 1998.

É na concessão de benefícios de maiores valores que encontramos a reprodução das desigualdades do mercado de trabalho: indivíduos com histórico empregatício formal têm suas contribuições *facilitadas* pelo vínculo empregatício e de maiores valores, devido ao diferencial de salários entre o meio formal e informal, e entre o meio rural e urbano.

Por outro lado, benefícios não contributivos, como o BPC e as aposentadorias rurais, contribuem para a redução da pobreza e da desigualdade, respectivamente. Esses benefícios, por sua vez, não são superiores ao valor de um salário mínimo, em contraste com o valor médio dos benefícios e do teto previdenciário.

Portanto, quando analisamos a distribuição dos benefícios do RGPS, encontramos a coexistência entre benefícios que redistribuem renda e reduzem pobreza, e outros que reproduziriam desigualdades do mercado de trabalho. A vinculação do piso dos benefícios ao salário mínimo, tanto previdenciários como assistenciais, garante um nível mínimo de renda que age como um colchão de proteção às populações mais vulneráveis. Por outro lado, benefícios de valores acima de 2 pisos reproduziriam desigualdades existentes no mercado de trabalho, principalmente as de rendimentos e de vínculo empregatício. Tais desigualdades também seriam expressas pela maior participação de ATCs em faixas de maiores valores. Nesse sentido, as ATCs constituir-se-iam em reprodutores de desigualdades, sendo a sua eliminação utilizada como justificativa para o combate a privilégios.

Embora o fim das aposentadorias precoces implique maior potencial de redução das desigualdades nas aposentadorias do RGPS, no sentido de que os indivíduos com maiores rendimentos deverão contribuir por mais tempo, respeitando a idade mínima, sua eliminação não teria efeitos diretos sobre o nível de desigualdade. A simples eliminação das ATCs, sem alterações nos valores dos benefícios, não surtiria efeitos sobre o nível de desigualdade. Dessa forma, a desigualdade de renda entre os beneficiários permaneceria a mesma. Para que a desigualdade diminua, ou a fórmula de cálculo dos benefícios, ou a lógica do seguro, ou os rendimentos dos indivíduos no mercado de trabalho deveriam ser alterados.

Conclusão

Dentre as críticas feitas à previdência social brasileira, tal qual estabelecida pela CF 88 e seu desenvolvimento posterior, predominou o diagnóstico liberal de uma política excessivamente cara e generosa. A política conferiria benefícios desproporcionais ao esforço contributivo dos indivíduos, reforçando privilégios e desincentivando a contribuição previdenciária. Argumentamos e demonstramos, contudo, que o RGPS é um regime que premia àqueles indivíduos que contribuem com maiores valores, possuem maiores rendimentos e histórico empregatício formal. As contribuições previdenciárias dos trabalhadores formais são *facilitadas* pois são descontadas automaticamente de seus salários, enquanto que os trabalhadores informais devem contribuir por conta própria e regularmente. Portanto, trabalhadores de mesmos rendimentos, mas com diferentes vínculos empregatícios, contribuem com alíquotas diferentes: comparativamente, trabalhadores formais contribuem com alíquotas inferiores às dos informais. Para que recebam o mesmo tipo de benefício, a aposentadoria por tempo de contribuição, trabalhadores formais devem contribuir com 8%, 9% ou 11% de seus rendimentos, enquanto que os informais, 20%.

Segundo os críticos ao BPC, a existência desse mesmo benefício assistencial não contributivo de mesmo valor que o piso previdenciário, no valor de um salário mínimo, não incentivaria os indivíduos mais pobres a contribuírem para a previdência. Ao tomar conhecimento do BPC, o indivíduo tomaria a decisão consciente e calculada de não contribuição. Entretanto, como demonstramos nesta dissertação, tal afirmação não se verifica empiricamente. Analisando e comparando detalhadamente as características dos benefícios, concluímos que o benefício assistencial é *inferior* ao benefício contributivo. Além de apresentar rígidos critérios de elegibilidade, como renda e idade/deficiência, o BPC não tem as mesmas vantagens que uma aposentadoria contributiva. Ele não pode ser acumulado com outros benefícios previdenciários, não pode ser transferível a dependentes e não paga o equivalente ao 13º salário. As aposentadorias contributivas, por outro lado, conferem as vantagens mencionadas anteriormente: podem ser acumuladas com outros benefícios, são transferíveis aos dependentes e pagam a 13ª parcela.

A não contribuição previdenciária, como demonstramos, é um fenômeno que afeta, sobretudo, os trabalhadores informais de baixos rendimentos. Indivíduos que não possuem vínculo empregatício e que recebem até 2 salários mínimos como rendimento mensal são aqueles que apresentam as maiores taxas de não contribuição previdenciária. A não contribuição, além de comprometer o recebimento dos benefícios de aposentadoria no futuro, também implica desproteção previdenciária no presente. Ao não contribuir regularmente para

a previdência, o indivíduo fica desprotegido de eventuais intempéries, não tendo acesso a benefícios como auxílios, seguro-desemprego e salário-maternidade. Embora a não contribuição pareça uma estratégia vantajosa, visto que a CF 88 garante benefícios mínimos no valor de um salário mínimo, argumentamos que ela é prejudicial: os trabalhadores mais pobres e de ocupações mais precárias ficam desprotegidos no presente, recorrendo aos benefícios mínimos de aposentadoria e, em casos extremos, ao benefício assistencial.

Enquanto a CF 88 promoveu a universalização da seguridade social, desvinculando o direito à previdência do vínculo empregatício, ela também promoveu certa redução de pobreza e redistribuição de renda. A vinculação constitucional do piso previdenciário ao valor de um salário mínimo redistribuiu renda das regiões mais ricas e escolarizadas do país para as mais pobres, com destaque para as aposentadorias rurais. O BPC, por sua vez, foi responsável pela redução de pobreza em todo o país, além de melhorar significativamente a qualidade de vida das famílias beneficiadas.

Embora a previdência tenha efeitos positivos sobre a redistribuição de renda e redução de pobreza no país, algumas características do desenho da política previdenciária limitariam o alcance de tais efeitos. A lógica do seguro, que pauta o cálculo do valor dos benefícios, faz com que indivíduos de maiores rendimentos recebam benefícios de maiores valores. Historicamente, indivíduos que auferem os maiores rendimentos no mercado de trabalho brasileiro são aqueles que se encontram em ocupações formais, de maior escolaridade e localizadas nas regiões urbanas. Enquanto trabalhadores formais ativos, que têm suas contribuições previdenciárias descontadas automaticamente de seus salários, atingem com maior facilidade o tempo mínimo de contribuição – 30 ou 35 anos. Assim, aposentam-se precocemente, ou antes da idade mínima, e com benefícios de valores que refletem seu histórico de rendimentos.

Os valores dos benefícios, por sua vez, são restritos pelo piso e teto previdenciário, variando entre 1 e 6 salários mínimos. A pequena distância de valores entre os benefícios vinculados ao piso e àqueles próximos ao teto implicaria em um nível de desigualdade das aposentadorias *inferior* àquele obtido entre os rendimentos do mercado de trabalho brasileiro. As desigualdades do mercado, por sua vez, seriam reproduzidas na distribuição dos benefícios de aposentadorias em faixas de diferentes valores e espécies: quanto mais próximos do teto, maior a participação das aposentadorias por tempo de contribuição; do contrário, quanto mais próximas do piso, maior a participação das aposentadorias por idade. Nesse sentido e mantendo a lógica do seguro para o cálculo do valor dos benefícios, argumentamos que a simples eliminação das aposentadorias por tempo de contribuição não surtiria, a priori, efeitos significativos sobre o nível de desigualdade. Como o valor dos benefício permanece vinculado

ao histórico de rendimentos, a eliminação dessa espécie de benefício faria com que os indivíduos de histórico empregatício formal e maiores rendimentos contribuíssem por mais tempo, ajudando no equilíbrio atuarial do regime. Entretanto, ao atingirem a idade de aposentadoria, o valor do benefício seria o mesmo, ou, quando tomados em conjunto, os benefícios não sofreriam alteração de valor significativa que reduzisse o nível de desigualdade entre os beneficiários aposentados.

A previdência brasileira, aqui entendida como os benefícios contributivos e assistenciais pagos pelo INSS, é uma política que premia o esforço contributivo dos indivíduos, conferindo-lhes benefícios de maiores valores. Contudo, ela não pune sobremaneira aqueles indivíduos com pouca ou nenhuma capacidade contributiva. Suas regras conferem benefícios mínimos vinculados constitucionalmente que previnem uma maior dependência de indivíduos pobres e vulneráveis do mercado de trabalho. Os reajustes do salário mínimo, que em teoria seriam restritos aos trabalhadores ativos, são transferidos aos inativos que recebem o piso previdenciário. Assim, alguns trabalhadores ativos e inativos, os notadamente mais pobre, acabam por ter os mesmos ganhos de renda. Por outro lado, as regras de contribuição *facilitam* a contribuição de indivíduos de maiores rendimentos e de histórico empregatício formal, conferindo-lhes melhores benefícios. Em outras palavras, ao analisarmos detalhadamente as regras de contribuição, critérios de elegibilidade e fórmulas de cálculo dos benefícios, ou seja, o desenho da política previdenciária brasileira, concluímos que ela premia os melhores contribuintes, mas não exclui aqueles que pouco ou nada contribuem.

Referências bibliográficas

ANFIP, DIEESE. Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência brasileira. Brasília, 2017.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO da PREVIDÊNCIA SOCIAL: Suplemento Histórico (1980 – 2017). Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência, Brasília.

AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 295-334, Set. 2005.

AFONSO, J. R. e SOUZA, J. D. Previdência sem providência? **Conjuntura econômica**. 2019. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/previdencia-x-providencia-afonso-sousa/>>. Acesso em 24/04/2019.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v.25, n. 63, p. 159-182, set. 2017.

ANSILIERO, G. *et al.* A desoneração da folha de pagamento e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1341).

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil – a inclusão do outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.33, n.96, 2018.

BOSCHETTI, I. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 57-96, Jan.2003.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. 45ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CAETANO, M. Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais. Ipea, 2006. (Texto para discussão n. 1226).

_____.; MIRANDA, R. Comparativo internacional para a Previdência Social. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1302).

_____.; MONASTERIO, L. Previdência Social e Desigualdade Regional no Brasil: uma abordagem multiescalar. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para discussão n. 1992).

CAETANO et al. O fim do fator previdenciário e a introdução da idade mínima: questões para a previdência social no Brasil. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para discussão n. 2230).

CARVALHO, J. M.. *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira*. Do boom ao caos econômico. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

COMIN, A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. In: ARRETCHE, M. Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

DRAIBE, S. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, G., D'ARAUJO, M. C. 21 anos de regime militar – balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In *Lua Nova*, n.24, 1991.

FERREIRA, C. R. Aposentadorias e distribuição da renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 3, p. 247-260, Set. 2006.

_____.; SOUZA, S.. "Aposentadorias e Pensões" e desigualdade da renda: uma análise para o Brasil no período 1998-2003. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 41-66, 2008.

GIAMBIAGI, F. et al. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.34, n.3, 2004

GRUBER, J.; WISE, D. A. *Social Security and Retirement Around the World: Micro-estimation*. Chicago and London, The University of Chicago Press, 2004.

HOFFMANN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. *Econômica*, v.7, n.2, p.335-314, 2005.

_____.Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita. **Econ. soc.**, Campinas, v.18, n.1, p.213-231, Abr. 2009.

HUJO, K. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. *Planejamento e Políticas Públicas*, 1999

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2010.

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

_____.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 79, p. 5-21, Nov.2007.

_____.; SAWAYA NETO, B.; BARROS, F. H. G. A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada. *Revista Textos & Contextos Porto Alegre*, v.8, n.2, p.358-376, 2009.

_____.; SOUZA, P. H.; CASTRO, F. A. "O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)". *Dados*, Vol. 58, N. 1, 2015.

NERI, M. Direitos trabalhistas, encargos e informalidade. *Conjuntura Econômica*. FGV, 2000.

_____. 40 milhões de trabalhadores sem previdência social. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Cobertura Previdenciária: diagnóstico e propostas. *Coleção Previdência Social*, v. 18. Brasília, MPS, 2003.

_____. Informalidade. *Ensaio Econômico* – EPGE, n. 635. FGV, 2006.

NERI, M. et al. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. *Nova econ.*, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 363-394, Dec. 2007

NERY, P. F. Reforma da Previdência: um introdução em perguntas e respostas. Textos para discussão 219. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. 2012

NICHOLSON, B.. A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2007.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva. São Paulo: EDUSP, 1990.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. IN: PIERSON, P. (Ed) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, 2001.

SANTOS, W. G.. *Cidadania e Justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

SILVEIRA, F. G. Tributação, previdência e assistência sociais e políticas públicas: impactos distributivos. Tese (Doutorado) em Economia Aplicada. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2008.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos. In: Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no Biênio 2008- 2009. Editado por CASTRO, Jorge Abrahão; SANTOS, Claudio Hamilton e RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Brasília: IPEA. pp. 67-124, 2010.

SOARES, S. S. D. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, v.30, n.3 (119), p.364-380, jul-set. 2010.

_____. Desigualdade no Brasil de 2016 a 2017: um exercício de decomposição e análise do mercado de trabalho de pouca mudança (o que é uma boa notícia). Brasília: Ipea, 2018. (Textos de Discussão n. 2408).

TAFNER, P. Desafios e reformas da previdência social brasileira. Dossiê Caminhos do desenvolvimento. *Revista USP*. São Paulo. N.93, 137-156, 2012.

TANNENWALD, N. Ideas and explanation: advancing the theoretical agenda. In *Journal of Cold War Studies* 7(2): 13-42, 2005.

ULYSSEA, G.; REIS, M. C. Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2006 (Textos para Discussão, n.1218).