

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e  
Ciência da Informação e Documentação – FACE  
Departamento de Economia – ECO  
Curso de Mestrado Profissional em Economia  
Área de Concentração: Gestão Previdenciária

**Valmir Gôngora**

**A transferência de renda representada pelo pagamento de  
benefícios de previdência social**

Brasília/DF

2013

**Valmir Gôngora**

**A transferência de renda representada pelo pagamento de  
benefícios de previdência social**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia.

Área de concentração: Gestão Previdenciária.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Roberto Amorim Loureiro  
Orientador – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior  
Prof. do Departamento de Administração/UnB

Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano  
Prof. do Departamento de Administração/UnB

Brasília/DF  
2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de  
Brasília. Acervo 1008506.

G638t Gôngora, Valmir.  
A transferência de renda representada pelo pagamento  
de benefícios de previdência social / Valmir Gôngora. --  
2013.  
vi, 42 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade  
e Ciência da Informação e Documentação, Curso de Mestrado  
Profissional em Economia, 2013.  
Inclui bibliografia.  
Orientação: Paulo Roberto Amorim Loureiro.

1. Previdência social - Legislação. 2. Seguridade  
social. 3. Renda - Distribuição. I. Loureiro, Paulo  
Roberto Amorim. II. Título.

CDU 368.4(81)

**Valmir Gôngora**

**A transferência de renda representada pelo pagamento de  
benefícios de previdência social**

Dissertação de Mestrado submetida ao Mestrado em Economia, com área de concentração em Gestão Previdenciária da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de mestre.

APROVADA POR:

---

PAULO ROBERTO AMORIM LOUREIRO  
(ORIENTADOR)

---

ANTÔNIO NASCIMENTO JÚNIOR  
(EXAMINADOR INTERNO)

---

ANDRÉ LUIZ MARQUES SERRANO  
(EXAMINADOR INTERNO)

Brasília, abril de 2013.

## DEDICATÓRIA

À Teca, minha companheira, e a meus filhos Vladimir, Felipe, André e Caio.

## RESUMO

A seguridade social no Brasil é princípio definido constitucionalmente. Todos os cidadãos têm direito a benefícios e serviços públicos de saúde, assistência social e previdência. Os benefícios e serviços são financiados por toda a sociedade, por meio da contribuição de empresas e famílias, direta ou indiretamente. Especialmente quanto à previdência social, há muito se arrasta a polêmica quanto a seu custo. Há os que defendam a manutenção na forma atual. Outros entendem que o estado brasileiro – os cidadãos por meio de seus tributos – não pode honrar compromissos da magnitude assumida. Há, de toda forma, debate quanto à necessidade de ajustes no sistema, em razão principalmente de mudanças demográficas. A previdência, mais que a proteção ao cidadão, representa importante meio de transferência de renda no país. Embora não se possa atestar o quão determinante é seu papel para evolução de renda, não há dúvida quanto ao impacto em regiões menos desenvolvidas, em boa parte delas compondo variável significativa em relação à arrecadação local, situação que se observa até mesmo em algumas das capitais do país. Por isso, mudanças no sistema devem ser permanentemente avaliadas, até para sua preservação. No entanto, é equivocado analisá-las apenas naquilo que alterará a vida do beneficiário. Seu enfoque deve ser, necessariamente, amplo, pelo que representa a muitas comunidades brasileiras.

**Palavras-chave:** Previdência. Seguridade Social. Transferência de Renda.

## ABSTRACT

The social security in Brazil is a constitutionally set principle. All citizens are entitled to benefits and public services care, social services and welfare assistance. These benefits and services are financed by the entire society, through the contributions of companies and families, direct or indirectly. Especially regarding social security, remains a long-standing controversy about its cost. Although some may support the maintenance of the existing rules, others believe the Brazilian state - the citizens through their taxes – cannot honor the assumed commitment’s magnitude. There is, however, debate regarding the need for adjustments in the system, mainly due to demographic changes. The social security, more than protecting the citizens, in Brazil represents an important role as an income transfer agent. Although we cannot attest how their role is crucial for the evolution of income, there’s no doubt about the impact on less developed regions, in most of them composing a significant variable compared to the local contribution, even in some capitals. Therefore, changes in the system must be permanently evaluated, even for its permanently. However, it’s wrong analyzing only the direct effects in the beneficiary’s life. The approach must necessarily be broad, for its great meaning to many Brazilian communities.

**Keywords:** Security. Social. Social Services. Welfare Assistance.

## SIGLAS

ANFIP	–	Associação Nacional dos Auditores Fiscais
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CLT	–	Consolidação das Leis do Trabalho
DIEESE	–	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EAPC	–	Entidades Abertas de Previdência Complementar
EFPC	–	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
FMI	–	Fundo Monetário Nacional
FPM	–	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	–	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	–	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	–	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	–	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LOPS	–	Lei Orgânica da Previdência Social
MPS	–	Ministério da Previdência Social
PNAD	–	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PIB	–	Produto Interno Bruto
PREVIC	–	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RPPS	–	Regime Próprio de Previdência do Servidor Público
SUS	–	Sistema Único de Saúde



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1–	Arrecadação e benefícios de previdência – 250 municípios de maiores PIB no Brasil. Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio	23
Gráfico 2 –	Arrecadação e benefícios de previdência – 184 municípios entre os 250 de maiores PIB no Brasil – (*) Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio	24
Gráfico 3 –	Receita orçamentária e Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) por habitante – 150 Menores PIB no Brasil	27
Gráfico 4 –	Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) - capitais do nordeste	31
Gráfico 5 –	Proporção do Saldo de Previdência (benefício menos arrecadação) e do Fundo de Participação dos Municípios em relação à Receita Orçamentária	32
Gráfico 6 –	Índice de GINI (renda por habitante com 10 anos ou mais de idade) – Brasil e Grandes Regiões	33
Gráfico 7 –	Variação do PIB <i>per capita</i> – Capitais(*)	34

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) de 171 Municípios entre os de 250 maiores PIB do Brasil	24
Tabela 2 – Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) de 250 municípios com menores PIB no Brasil	26
Tabela 3 – Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) em relação à Receita Orçamentária – 150 municípios entre aqueles com menores PIB no Brasil	28
Tabela 4 – Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) – Capitais dos Estados e Distrito Federal	29
Tabela 5 – Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) – Capitais das Regiões no Brasil	30

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 APRESENTAÇÃO</b> .....	1
1.1 Introdução .....	1
1.2 Objetivo .....	3
1.3 Problema .....	3
1.4 Justificativa .....	3
<b>CAPÍTULO 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	4
<b>CAPÍTULO 3 METODOLOGIA</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 4 CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO</b> .....	9
4.1 Aspecto Constitucional .....	9
4.2 Constituição sob determinado contexto, governos ideologicamente contrários .....	10
4.3 Princípios e Normas da Seguridade Social Brasileira .....	11
4.4 Caixas de Aposentadorias e Pensões .....	14
4.5 Mudança de Regra .....	15
4.6 Principais Riscos .....	17
<b>CAPÍTULO 5 – PREVIDÊNCIA: PROTEÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA</b> .....	22
5.1 Maiores PIB .....	22
5.2 Menores PIB .....	25
5.3 Capitais de Estados e Distrito Federal .....	28
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	36
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	38

## **CAPÍTULO 1 APRESENTAÇÃO**

### **1.1 Introdução**

A Constituição do Brasil de 1988 estabelece o direito à seguridade social. Sob esse conceito se abrigam benefícios e serviços públicos relativos à saúde, à assistência social e à previdência. Tais direitos se estendem de forma universal e são financiados por toda a sociedade.

O acesso à seguridade é cidadania. O alcance ao mínimo necessário independe de contribuição prévia, embora para alguns dos benefícios, no caso daqueles vinculados à previdência social, se exija a contrapartida de beneficiários. Constitucionalmente, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, mas a prestação de serviços vinculados à seguridade não é exclusividade do Estado. A Constituição Federal admite a oferta privada de atendimento à saúde e à previdência (BRASIL, 1988).

No caso da saúde, além da rede pública de atendimento gratuito, há serviços privados sob a forma de seguros ou planos de saúde, individuais ou coletivos, em razão da condição profissional ou não.

Quanto à previdência pública, são segurados obrigatórios, os trabalhadores urbanos ou rurais que exerçam atividades remuneradas. Facultativamente, são admitidos na condição de segurados, cidadãos acima dos dezesseis anos de idade entre aqueles ali não enquadrados (MPS, 2011). Os segurados se submetem ao Regime Próprio de Previdência do Servidor Público (RPPS), obrigatório aos trabalhadores estatutários no serviço público, e ao Regime Geral, destinado aos demais.

A previdência privada é acessível aos cidadãos, que exerçam atividades remuneradas ou não, por meio de planos administrados por entidades de previdência ou seguradoras.

No ano de 2011, vinculavam-se diretamente ao Regime Geral, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre contribuintes e beneficiários, 93 milhões de cidadãos, dos quais 51,9 milhões, contribuintes

empregados, 14 milhões, individuais (segurados empresários e autônomos) e 27,1 milhões, beneficiários. Alguns dos beneficiários têm direito a mais de um benefício. No total, 29 milhões de benefícios em dezembro de 2011. (INSS, 2011).

Segundo França (2011), em estudo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP), para cada beneficiário direto da previdência há 2,5 beneficiários indiretos. Portanto, quando se mencionam números da previdência pública menciona-se população de mais de 100 milhões de pessoas entre os beneficiários.

A Seguridade Social compreende ações de iniciativa do Poder Público e da Sociedade destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O Poder Público, ao organizar essas ações por meio de leis, deve ter por objetivo cobertura universal, equivalência de benefícios rurais e urbanos, irreduzibilidade de benefícios, equidade na forma de participação do custeio, diversidade da base de financiamento (BRASIL, 1988). Mas esse conjunto de ações, em especial seus aspectos de previdência, está longe, no entanto, de representar visão consensual.

Para alguns, um estado com déficit fiscal, dependente de financiamento externo ou interno, teria que se desincumbir da concessão de benefícios por eles rotulados de generosos, benefícios vinculados ao salário-mínimo, que recebam reajustes reais (acima dos índices de inflação), que sejam devidos em que o beneficiário tenha constituído reserva necessária a seu pagamento. Para outros, os benefícios de previdência representam meio de distribuição de renda, de transferência aos mais carentes, forma de incentivo ao consumo. Uma e outra posição convergem quanto à necessidade de mudanças. A discussão é quais seriam essas mudanças.

Sem dúvida, as regras definidas para a previdência devem ser sempre ajustadas às necessidades de financiamento. No entanto, é temerária a análise da previdência tal qual se analisam números de uma organização qualquer, para a qual se busca o superávit ou o lucro. Para as regiões mais pobres, a exemplo da amostra de 250 municípios de menor produto interno bruto do Brasil, selecionada neste trabalho, o montante recebido da previdência é superior à arrecadação própria com tributos, o que por si demonstra o impacto desse volume de recursos nas economias locais.

## 1.2 Objetivo

A partir da apuração do montante de arrecadação e de benefícios vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, de 2002 a 2011, este estudo tem por objetivo analisar a evolução de valores ao longo desse período, a diferença entre o total de benefícios emitidos e a arrecadação da respectiva localidade, sua proporção relativamente às receitas orçamentárias e ao Produto Interno Bruto *per capita*, caracterizando ocorrências em as economias dos municípios, por meio dos beneficiários da previdência, dispõem de mais recursos do sistema em comparação ao arrecadado para o sistema. Foram selecionados, para a análise, os 250 maiores e 250 menores municípios no país, segundo respectivo PIB.

## 1.3 Problema

Considerando-se a arrecadação e pagamento de benefícios de previdência no regime geral, é possível constatar a transferência de renda entre municípios e regiões do país?

## 1.4 Justificativa

A abordagem pública do tema previdência tem-se acentuado em seu aspecto contábil, voltado especialmente ao déficit do sistema a cada ano que se encerra. Tal ótica pode lhe impor alterações, limitando o papel que, de fato, desempenha o sistema de pagamento de benefícios. Assim, há que se valorizar o enfoque de que mudanças na previdência não alcançam apenas cada beneficiário, de forma individual. Elas representam mudanças para localidades, no caso para o conjunto de cidadãos, não necessariamente recebedores diretos de seus pagamentos.

## CAPÍTULO 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Osório e Souza (2011) analisaram a redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade de renda em localidades brasileiras, período 1981-2009. Compararam, para tanto, crescimento populacional, Produto Interno Bruto *per capita* e participação regional no PIB nacional, além de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) das Regiões Metropolitanas institucionalizadas por leis federais nos anos 1970 – Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo – e o restante do país.

Concluíram os autores que a elevação do emprego formal no restante do país, em proporção superior à elevação da oferta observada nas Regiões Metropolitanas, foi determinante para a redução das desigualdades. Por outro lado, as Regiões Metropolitanas deixaram de ter mercados de trabalho tão dinâmicos. Atestam que com o emprego formal veio o crescimento da renda familiar média. De 1981 a 2009 a razão entre a renda das regiões metropolitanas e o restante caiu 33%. Não houvesse esse crescimento mais acentuado – ou, por eles expresso, se a renda familiar média de 2009 se mantivesse igual à de 1981 -- a desigualdade brasileira seria quase 10% mais alta (OSÓRIO; SOUZA, 2011).

Não obstante o impacto da geração de empregos formais, os autores destacam que, no conjunto das regiões metropolitanas, “quase dois terços do aumento da renda derivou da contribuição de aposentadorias e pensões”. Não se verificasse tal situação, as regiões metropolitanas teriam evolução de renda média menor. No restante do Brasil, a renda de trabalho respondeu por 60% do crescimento (OSÓRIO; SOUZA, 2011).

A renda familiar média é integrada, no modelo proposto por Osório e Souza (2011), pela renda do trabalho; renda de aposentadorias e pensões; renda de outras fontes (aluguéis, previdência privada, juros e dividendos, transferências sociais e outras). Em todas as regiões pesou o aumento da proporção de beneficiários e do valor médio dos benefícios previdenciários, especialmente em razão da política de reajustes acima de índices de inflação para o salário-mínimo. Destacam que o aumento da cobertura contribui, nas regiões não metropolitanas, quase o mesmo tanto que o aumento do valor médio dos benefícios, enquanto nas

Regiões Metropolitanas o aumento de cobertura responde por fatia bem maior da contribuição da renda da Previdência Social.

Por sua vez, Caetano (2008) vale-se de modelo econométrico<sup>1</sup>, no qual considera arrecadação e despesa previdenciária, o PIB *per capita* do município, a quantidade e proporção de idosos na população, o benefício previdenciário médio. Conclui que a previdência social é fator de distribuição de renda. Registra, ainda, que o índice de GINI do benefício médio previdenciário é de 0,12, enquanto que o PIB *per capita* municipal é de 0,44. Assim, atesta que o “índice de GINI para a distribuição dos benefícios previdenciários é próximo a ¼ do valor deste indicador para a distribuição do PIB regional *per capita*”.

No entanto, reconhecendo a capacidade em distribuir renda, Caetano (2008) é cético quanto à eficiência do sistema como instrumento de redução das desigualdades regionais. Para ele, “a intuição indicaria uma resposta negativa” à capacidade de redução, pois a ela não se observa o surgimento de condições que venham a garantir o dinamismo das economias locais.

Acrescenta dois elementos. O primeiro é que as transferências previdenciárias se realizam a grupos de idosos com baixo potencial de agregação futura de valor. O segundo é que as transferências previdenciárias são determinadas por variáveis pretéritas ou dadas pelo indivíduo, como idade do beneficiário, tempo passado de contribuição, atividade exercida, entre outros. Assim, não se criam condicionantes, neste tipo de transferências a ações que aumentem a produtividade e a capacidade de geração de renda das economias locais.

Para Caetano, embora auxilie no abrandamento das diferenças regionais, ajudando na solução de curto prazo do problema regional, a política previdenciária

---

<sup>1</sup> Modelo representado pelo fórmula:

$$\text{LnLN} \left( \frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}} \right) = \alpha + \beta_1 (\text{LN Idosos}) + \beta_2 (\text{LN PIB}) + \beta_3 \text{DummySemArrec} + \varepsilon (1)$$

Em que:

- Arrecadação/Despesa é a relação entre arrecadação e despesa previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Um quociente superior a um indica que o município é superavitário; inferior a um aponta ente da federação deficitário e, por fim, se o valor se iguala a zero, então o município não arrecada para o RGPS. Como não existe logaritmo de zero, assumiu-se nesse último caso um valor arbitrário baixo de 0,00003 para o quociente de modo que se pudessem efetuar os cálculos de regressão.

-  $\alpha$  e  $\beta$  são parâmetros do modelo.

- Idosos é a quantidade de pessoas com mais de 65 anos.

- PIB é o Produto Interno Bruto do Município.

- DummySemArrec é uma variável Dummy que se assume valor 1 caso o município não apresente arrecadação previdenciária ou valor nulo em caso contrário. Por fim,  $\varepsilon$  é o termo de erro do modelo.



não ataca – e nem seria sua função - “as causas fundamentais pelas quais se reduzirão desigualdades”, o que ocorrerá quando “houver a real capacidade de geração de renda e de crescimento sustentável da economia local”. Indaga, portanto, se o direcionamento de tais recursos à saúde, educação ou infraestrutura não seria mais eficiente.

Por sua vez o IPEA (2011), em análise de período recente, 2004-2009, informa que a desigualdade na distribuição de renda brasileira, medida pelo Índice de GINI, diminuiu 5,6% e a renda média cresceu 28%. Elenca entre os fatores o crescimento econômico, a geração de empregos e o aumento – embora lento – da escolaridade da população adulta. Mas, para o Instituto, “grande novidade foi a transformação da política social em protagonista dos processos de mudança, por meio dos aumentos reais do salário-mínimo e da expansão das transferências focalizadas de renda”.

Não obstante centrar a análise nos benefícios de assistência social, o IPEA traz importante constatação ao mencionar que o pagamento de benefícios de previdência, vinculados ao salário-mínimo – portanto, como anteriormente mencionado, com valor se elevando acima da inflação – fez com que parte das famílias com idosos deixassem os grupos de extremamente pobres e ingressassem no grupo dos não pobres. Para o IPEA, “a cobertura quase integral dos idosos por transferências de previdência e da assistência social com benefícios de piso atrelados ao salário-mínimo tornou-se, para eles e para os membros de seu grupo domésticos, um seguro contra a pobreza extrema, ou mesmo contra a pobreza”<sup>2</sup>.

Por sua vez, Costanzi e Barbosa (2009) destacam, inicialmente, o papel de proteção da Previdência Social ao idoso e aos trabalhadores que perdem temporariamente ou de forma permanente a sua capacidade de autossustento. Em seguida, atestam que o benefício do regime geral de previdência é “mecanismo de distribuição regional de renda, contribuindo para a redução das desigualdades regionais existentes no país”.

---

<sup>2</sup> O IPEA distribui a população, segundo a renda familiar, em quatro grupos: a) não pobres, com renda *per capita* de R\$ 465,00, em 2009 (um salário-mínimo), ou mais; b) vulneráveis, com renda *per capita* entre R\$ 134,00 (valor então definido para o Programa Bolsa-Família) e 465,00; c) vulneráveis, com renda *per capita* entre R\$ 67,00 e R\$ 134,00; d) extremamente pobres, com renda em 2009 de até R\$ 67,00.

As conclusões dos autores se pautaram na avaliação dos repasses feitos, no período 2006-2008, por meio do Fundo de Participação dos Municípios e a arrecadação previdenciária e benefícios em relação ao PIB da respectiva localidade.

Constanzi e Barbosa (2009) registram que, em 2003, 3.773 municípios, dos 5.564 municípios brasileiros então existentes, contabilizaram pagamento de benefícios previdenciários superiores às transferências do FPM.

Em pesquisa comparando-se PIB municipal e arrecadação – ordenada por décimos dos mais ricos aos mais pobres<sup>3</sup> – tomando-se os valores líquidos (despesas menos receitas), constatou-se no décimo dos municípios mais ricos excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões, ou 1,1% do PIB dessas localidades. No décimo mais pobre, há excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, o que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios.

A análise também indica que dos 5.564 municípios brasileiros de então, apenas em 159 deles (2,9% do total) havia volume de arrecadação superior ao montante de benefícios.

---

<sup>3</sup> Distribuição estatística por decil, cada qual com 556 municípios.

## CAPÍTULO 3 METODOLOGIA

Para a análise aqui apresentada adotou-se a comparação entre a receita orçamentária de municípios e o ingresso de valores dos benefícios de previdência, valores absolutos e valor médio por habitante. Foram selecionados os municípios de 250 maiores e os de 250 menores PIB no país. Destacadamente, comparam-se valores das capitais de cada estado e o Distrito Federal.

Na análise, convencionou-se que o denominado Saldo de Previdência é dado pela diferença entre o valor total dos benefícios emitidos pela previdência e a arrecadação do respectivo município. Dessa forma, indica-se se a localidade recebe mais recursos – neste caso, tem para si saldo positivo de previdência – ou transfere mais recursos. Note-se, neste aspecto, que o enfoque é o oposto do adotado pelo Ministério da Previdência Social. O Ministério divulga fluxo de caixa do sistema e, se o valor dos benefícios for maior do que o montante arrecadado, constata-se déficit; se menor, superávit.

Os valores relativos a arrecadação previdenciária, benefícios pagos e tributos, tomados como referência – de 2002 a 2011 – foram atualizados a dezembro de 2011. Utilizou-se, para tanto, a média a cada ano do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A dimensão do custo-benefício da política, especialmente pelo impacto representado nas transferências, é avaliada pela montante de recursos relativamente à renda tributária de cada localidade, comparação entre o crescimento do total de benefícios e a arrecadação a cada ano, variação do Índice de GINI das grandes regiões e a proporção do Saldo de Previdência dos menores municípios relativamente ao Produto Interno Bruto.

## CAPÍTULO 4 CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

### 4.1 Aspecto Constitucional

A seguridade social consagrada na Constituição de 1988 reflete o momento político pelo qual passava o país.

A ditadura, que se iniciara com a deposição do governo João Goulart por meio do golpe de março de 1964, impôs a posse de generais para a presidência do país até que, em 1985, um civil voltasse ao cargo eleito pelo Congresso Nacional. Em 1984, a emenda constitucional que previa a eleição para presidente por meio do voto de todos os eleitores fora derrotada. A eleição em 1985 foi um arranjo transitório. Apenas em 1989 se restabeleceria a forma direta de escolha.

Eleito Tancredo Neves, a posse se frustra com sua morte. Em seu lugar assumiria, em abril de 1985, o vice-presidente José Sarney.

Os anos 1980 foram marcados por lutas sociais e pela redemocratização do país. Segundo Fagnani (2008), as forças políticas que se opunham à ditadura militar lutavam por reformas que se centrariam em três núcleos: a restauração do estado democrático de direito; a construção de sistema de proteção social, inspirado nos princípios do estado do bem-estar social implantado nos países europeus; e a concepção de nova estratégia macroeconômica, direcionada ao crescimento econômico com distribuição de renda.

Finda a ditadura, em 1986 é eleito o Congresso Nacional com prerrogativa constituinte. Dele nasce a constituição promulgada em 1988, batizada por Ulysses Guimarães, então Presidente do Congresso, de Constituição Cidadã, que reflete aquele momento (RANGEL et al, 2008).

Embora fruto da circunstância política do país, ao consagrar direitos trabalhistas, sociais e a presença do Estado em atividades econômicas, os novos princípios constitucionais se contrapunham à visão, especialmente sob a ótica econômica, que se disseminava a partir dos Estados Unidos da América, presididos de 1981 a 1989 por Ronald Reagan, e da Grã-Bretanha, sob a liderança de Margareth Thatcher, primeira-ministra de 1979 a 1990.

A corrente de pensamento denominada neoliberal defendia a desregulamentação da economia, a privatização de empresas, o livre fluxo de capitais. Além disso, pregava a redução de déficit público e o corte em despesas sociais (PINHO, 2005), metas que o neoliberalismo consideraria comprometidas se observados os princípios definidos pelos constituintes no capítulo da seguridade social.

#### **4.2 Constituição sob determinado contexto, governos ideologicamente contrários**

Com a posse de Fernando Collor de Melo na presidência em março de 1990, o Brasil inauguraria período marcado por experiências neoliberais, influenciado da mesma forma que outros países da América Latina pelo Consenso de Washington, denominação atribuída ao conjunto de orientações formalizado em evento realizado em julho de 1989 na capital dos Estados Unidos da América.

Naquele evento, reuniram-se para debate de reformas econômicas na América Latina funcionários do governo dos EUA, de agências financeiras internacionais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – além de economistas de países latino-americanos. Segundo Batista (1994), o encontro, “embora de formato acadêmico, propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas”. Acrescenta o autor que não se tratava de novas formulações, mas de se registrar o grau de efetivação de políticas já recomendadas e a conveniência em prosseguir pelo mesmo caminho.

A reunião em Washington ratificara as propostas neoliberais que o governo estadunidense vinha insistentemente recomendando, em relação às quais, na ótica de seus defensores, “havia amplo consenso sobre sua excelência onde se realizavam, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru” (BATISTA, 1994).

Iniciativas sob a ótica neoliberal se implementaram desde o governo Collor e ao longo dos anos 1990 com seus sucessores, entre elas privatizações de empresas da área industrial e financeira e a concessão à iniciativa privada da prestação de serviços públicos, tais como telefonia, distribuição de energia elétrica e

exploração de rodovias. Outras foram derrotadas, especialmente aquelas voltadas à restrição a políticas sociais, a exemplo de reformas profundas na previdência social.

Neste tema, embora o Brasil tenha aprovado alterações em sua legislação previdenciária, especialmente em 1993, 1998, 1999 e 2003, o princípio definido em 1988 prevaleceria. Na visão de Fagnani (2008), “o Brasil diferencia-se dos demais países subdesenvolvidos por ter montado, sob a vigência hegemônica do ‘pensamento único’, uma razoável rede de proteção social”. Mas, como mencionado adiante, a discussão relativa ao custo da seguridade social ainda existe.

### **4.3 Princípios e Normas da Seguridade Social Brasileira**

Como mencionado, a seguridade compreende saúde, assistência social e previdência.

Em relação às ações e serviços públicos de saúde, estabelece a Constituição Federal a existência de rede regionalizada e descentralizada, integrante de sistema único. Em 19 de setembro de 1990, foi promulgada a Lei nº 8.080, que regulou o Sistema Único de Saúde (SUS), consequência do princípio constitucional.

O Serviço Único de Saúde é financiado com recursos do orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, mediante a destinação mínima de percentuais sobre tributos. Por um lado, as políticas de saúde têm caráter preventivo a riscos. Por outro, de atendimento a qualquer cidadão independentemente de pagamento ou contribuição. (BRASIL, 1988)

É permitida à iniciativa privada a oferta de serviços de saúde. A oferta se realiza por meio de planos de saúde, de abrangência familiar ou individual, que estabelecem pagamentos mensais em contrapartida ao direito de consultas e tratamentos em clínicas e hospitais. Empresas também oferecem a seus empregados planos ou caixas de assistência – fundos abastecidos pela contribuição da empresa e dos empregados, que permitem a realização de convênios com profissionais e instituições de saúde (PIOLA et al, 2010).

Também define a Constituição Federal que a Assistência Social é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. As políticas vinculadas se destinam à proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, promoção e integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação de deficientes, garantia de benefício mínimo a deficientes ou idosos que comprovem não possuir meios para prover sua própria manutenção (BRASIL, 1988).

Relativamente à previdência, a Constituição Federal prevê o Regime Geral, o Regime Próprio do Servidor e o Regime Complementar (previdência privada).

Sob o Regime Geral estão amparados os trabalhadores de organizações privadas ou públicas contratados segundo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os trabalhadores do serviço público, contratados conforme estatuto específico, vinculam-se obrigatoriamente ao Regime Próprio de Previdência do Servidor Público.

Também têm acesso à previdência pública, na condição de segurado obrigatório, os empregados domésticos, os contribuintes individuais – sócio ou proprietário de empresa, rural ou urbana, ou que trabalha por conta própria, sem vínculo empregatício. A previdência admite os segurados facultativos, no caso qualquer cidadão que, acima dos 16 anos de idade, opte por contribuir.

O Regime Próprio de Previdência do Servidor, administrado pelo poder executivo, está previsto no artigo 40 da Constituição Federal. De caráter obrigatório, tal regime atende a trabalhadores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para manter o sistema, há contribuição do servidor ativo ou inativo, do pensionista e do respectivo ente público. Os benefícios são os de aposentadoria por tempo de contribuição, por invalidez permanente, aposentadoria por idade, pensão a cônjuge, companheiro e dependente. Em dezembro de 2011, considerados municípios, estados e União, integravam tal sistema 9,79 milhões de pessoas, das quais 6,3 milhões ainda em atividade, e 3,49 milhões de aposentados e pensionistas. Seu financiamento é por repartição simples. O recurso arrecadado do contribuinte de hoje tem por finalidade pagar os benefícios do aposentado, contribuinte de ontem.

A Lei nº 12.618, de abril de 2012, alterou a regulamentação do Regime Próprio. Os admitidos a partir de sua edição têm seu benefício de aposentadoria limitado ao teto estabelecido para os segurados do Regime Geral, sendo-lhes

facultada a adesão a plano de previdência complementar, para o qual haverá contrapartida do ente empregador. A lei cria três fundações de previdência voltadas ao servidor público, tendo cada uma delas vinculados a si trabalhadores do respectivo poder – Executivo, Legislativo e Judiciário. O processo ainda está em fase de implantação.

O regime de previdência privada, gerido por fundações de previdência, está descrito no artigo 202. Tem caráter complementar e é facultativo. Seu financiamento se caracteriza pela formação de reserva por meio de contribuições do próprio participante e, de acordo com a modalidade de plano, contribuições de um patrocinador. As contribuições, valorizadas ao longo do tempo, integram saldo para pagamento de benefício futuro.

A previdência complementar é acessível a participantes ou não participantes de regimes obrigatórios. Os planos são administrados por Entidades Fechadas de Previdência Complementar ou pelas Entidades Abertas de Previdência Complementar (BRASIL, 2001).

Entidades Fechadas são aquelas que administram planos destinados exclusivamente a empregados de empresas, grupos de empresas, associados ou membros de pessoas jurídicas ou classistas. Em 2011, vinculavam-se a essas Entidades 6,8 milhões de participantes (PREVIC, 2011). Entidades abertas são constituídas sob a forma de sociedades anônimas e oferecem planos a qualquer pessoa física. Contavam com 1,6 milhões de participantes em dezembro de 2011. (SUSEP, 2011).

Já o Regime Geral está previsto no artigo 201. Sua administração é de responsabilidade do INSS.

Em dezembro de 2011, integravam tal regime 93 milhões de participantes, dos quais 65,9 milhões contribuintes. Os beneficiários em dezembro daquele ano foram 27,1 milhões, dos quais 21,2 milhões com previdência urbana e 5,8 milhões com a clientela rural. O valor médio do benefício foi R\$ 833,81, ou 1,53 salário-mínimo. Beneficiário da área urbana recebia, em média, R\$ 913,43, ou 1,68 salário-mínimo; o da área rural, R\$ 544,91. Em dezembro de 2011, o salário-mínimo nacional era de R\$ 545,00.

Os benefícios de previdência aos participantes do Regime Geral se destinam à cobertura de eventos de doença, invalidez, morte, idade avançada,



proteção à maternidade, proteção ao trabalhador em desemprego involuntário, salário-família, auxílio-reclusão para dependentes dos segurados de baixa renda, pensão por morte do segurado ao cônjuge, companheiro e dependentes.

#### **4.4 Caixas de Aposentadorias e Pensões**

Há que se registrar que as características do regime geral estabelecidas em 1988 ampliaram o alcance do modelo que fora poucos anos antes predominante.

É considerado marco inicial da legislação previdenciária a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), por meio da qual se cria a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os trabalhadores de empresas ferroviárias (RANGEL et al, 2008).

O modelo adotado em 1923 foi reproduzido e, até 1937, haviam sido criadas 183 instituições de diversas categorias profissionais, com financiamento realizado pelas empresas, pelos empregados e pelo governo (GUSHIKEN; FERRARI; FREITAS, 2001).

Segundo esses autores, as caixas de previdência ofereciam benefícios assemelhados àqueles estabelecidos em apólice de seguro. Seu sistema de financiamento era o de capitalização, caracterizado pela vinculação do benefício do indivíduo ao montante por ele ou em seu nome recolhido e valorizado ao longo do tempo.

No período de 1930 a 1945 o modelo de caixas de previdência dá lugar à criação de institutos de aposentadoria e pensões.

Os institutos, também voltados a determinadas categorias profissionais, incluíam entre seus benefícios a assistência à saúde. Eram caracterizados como autarquias federais e seu sistema de financiamento o de repartição simples. Assim, o pagamento dos benefícios concedidos tinha como fonte os valores recolhidos pelos então contribuintes. (GUSHIKEN; FERRARI; FREITAS, 2001).

Apenas em 1960 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS). Essa lei uniformizava as contribuições e a prestação de serviços dos diferentes institutos e determinava ao Estado o custo da

administração do sistema e a responsabilidade pela cobertura de eventuais déficits. O método de financiamento era o de repartição simples (RANGEL et al, 2008), anteriormente mencionado, que se caracteriza pela realização de pagamento aos beneficiários por meio dos recursos arrecadados dos não aposentados, daqueles ainda contribuintes.

Consolidando tal sistema, criou-se em 1966 o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), hoje INSS. Ao Instituto também se atribuía a responsabilidade pelo atendimento à saúde.

#### **4.5 Mudança de Regra**

Os princípios consolidados em 1988 se mantiveram, mas houve alterações significativas, que visaram à elevação da receita e redução no valor inicial do benefício.

O ano de 1993 marca a aprovação da Emenda Constitucional nº 3. Com ela, o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais passou a contar com as contribuições da União, além daquela determinada aos servidores. Originalmente, a participação financeira dos servidores se limitava a 6% da remuneração própria, vinculada ao benefício de pensão por morte. A fonte para demais benefícios era orçamentária. A Lei nº 9.783, de janeiro de 1999, estabeleceria o percentual devido pelos servidores de 11%.

Voltada ao Regime Geral, mas com impacto no Regime Próprio de Servidores Públicos, a alteração de 1998 foi significativa. Sob a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro daquele ano, para a concessão de benefício deixa de se considerar o critério de tempo de serviço e adota-se o critério de tempo de contribuição. Além disso, eliminou-se a aposentadoria especial de professores universitários. A hipótese de aposentaria por tempo de serviço proporcional foi vinculada à exigência de idade mínima e acréscimo de tempo, o chamado “pedágio”, que seria proporcional ao que se cumprira até a data da emenda. Foram unificadas, com a Emenda, as regras previdenciárias para União, Estados e Municípios. (BRASIL, 1998)

A Emenda Constitucional nº 20 estabeleceu, também, idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos, a previsão de criação de regimes complementares para os servidores públicos, e a desconstitucionalização da fórmula de cálculo de benefícios, o que permitiu a criação do Fator Previdenciário em 1999. (RANGEL, et al, 2010)

O debate sobre alteração da legislação previdenciária se arrastava desde 1995, influenciado pelo Plano Real pouco antes implantado. O Plano se caracterizava pelo conjunto de medidas que visavam à estabilização da economia, que padecia de inflação elevada. É resultado do plano a moeda brasileira ainda hoje em circulação. Pretendia-se a solução de problemas das contas previdenciárias mediante a redução das despesas, o que seria alcançado combatendo-se a concessão de aposentadorias precoces (RANGEL et al, 2010).

Em seu aspecto principal, no entanto, a proposta não foi aprovada pelo Congresso: era o que estabelecia idade mínima para a concessão de benefício de aposentadoria integral no Regime Geral. Com a rejeição, prevalece ainda hoje a regra de que o segurado se torna elegível ao benefício de renda continuada quando completados 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos de contribuição, se mulher.

Pouco mais tarde, entretanto, a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios e a rejeição à proposta de idade mínima para a concessão de aposentadoria foram determinantes para a criação do Fator Previdenciário.

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que disciplina o Fator Previdenciário, estabelece em seu artigo 7º que o valor do benefício de previdência seja calculado, considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar. Determina, ainda, que o valor do benefício tenha por base o teto de contribuição, em janeiro de 2012 limitado a R\$ 3.916,20, ou 6,3 salários-mínimos. Para o cálculo do benefício, consideram-se a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994. (BRASIL, 1999).

De sua implantação até 2009, o Fator Previdenciário representou redução de benefícios de R\$ 454,2 bilhões. Estima-se que, hoje, sua aplicação represente redução de R\$ 10 bilhões ano no valor do dispêndio da previdência (SUPERTI; WU; CRUZ, 2011). Trata-se de valor expressivo. Corresponde a 27,4%

da necessidade de financiamento do Regime Geral em 2011, que foi de R\$ 36,5 bilhões (MPS, 2011).

#### **4.6 Principais Riscos**

As emendas constitucionais e a criação do Fator Previdenciário, justificadamente ou não, representaram a preocupação com o futuro do sistema e seu impacto fiscal.

Há três aspectos que se destacam nas análises, especialmente focados no financiamento da previdência: a expectativa de vida que cresce; a natalidade que se reduz; a indexação do piso do benefício ao salário-mínimo.

A população brasileira está envelhecendo. Segundo o IBGE (2008), em 2050 o número de habitantes com 65 anos de idade ou mais será de 48,8 milhões, o equivalente a 22,71% da população projetada, ante 7,38% de 2010. Por outro lado, o número de jovens até 15 anos de idade será de 28 milhões, ou 13,14% da população projetada. Em 2010, correspondia a 24,07%.

Menos jovens ingressando no mercado de trabalho são menos contribuintes para o pagamento de beneficiários. Os beneficiários, vivendo mais, receberão seus benefícios por mais tempo.

Para Machado e Schwarzer (2009), o desequilíbrio do Regime Geral não é explosivo no curto prazo. Em 2009, a necessidade de financiamento fora estimada em 2% do Produto Interno Bruto brasileiro. No entanto, os autores ressaltam que a situação não permite que se adie o estudo de alternativa, pois os prazos de maturação de debates e medidas são longos.

Essas preocupações foram debatidas no Fórum Nacional de Previdência Social. Instituído pelo primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) por meio do Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, do Fórum fizeram parte representantes do governo, de organizações empresariais, centrais sindicais e entidades ligadas a aposentados.

No debate alguns pressupostos foram observados: i) a previdência representa um pacto entre gerações. Os trabalhadores de hoje contribuem para o

pagamento de benefícios aos que ontem contribuíram; ii) necessário respeitar o direito adquirido, pois as pessoas não podem retroceder e mudar sua poupança em vida; iii) O Fórum reafirmou a “manutenção da previdência básica, obrigatória, em regime de repartição simples, com solidariedade, suplementada por uma previdência complementar privada, voluntária, em regime de capitalização”. Considerou, também, que não há nada mais estável do que a oferta público-privada, caracterizada pela previdência básica pública e a previdência complementar privada. (SCHWARZER; ARRUDA, 2009).

O Financiamento, no entanto, ainda é objeto de divergência. Para a representação de trabalhadores e governo, a previdência deve financiar-se com recursos das contribuições de trabalhadores, empregadores e demais fontes de financiamento orçamentárias da seguridade social. Para a representação dos empresários, deve-se buscar o ideal de financiamento por meio das contribuições dos trabalhadores, empregadores e autônomos, eliminando-se assim fontes como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e COFINS (SCHWARZER; ARRUDA, 2009). Quanto à idade mínima, governo e empregadores entendem que é necessário estabelecê-la, conjugando-a à necessidade de tempo maior de contribuição, dada a maior longevidade. Para trabalhadores, o crescimento econômico, a inclusão previdenciária e a fiscalização quanto à aplicação de recursos da previdência são suficientes para sustentabilidade.

A Constituição Federal determina que nenhum benefício que substitua o rendimento do trabalho terá valor inferior ao salário-mínimo. O salário-mínimo constitui “o menor valor monetário que, por força da lei ou contratação coletiva, pode ser pago aos trabalhadores de determinada região com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo” (DIEESE, 2010). A constituição vigente estabelece em seu artigo 7º a garantia aos trabalhadores de salário-mínimo, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Segundo estimativa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2012), adotada tal magnitude o menor salário necessário, em dezembro de 2011, alcançaria R\$ 2.329,35, ou 4,27 vezes o então vigente, R\$ 545,00. Em dezembro de 2011, a razão praticamente não se havia alterado: R\$ 2.329,35 ante R\$ 545,00, ou 4,27 vezes.

Independentemente do valor definido por lei atender ou não ao princípio constitucional, o salário-mínimo, implantado em 1º de maio de 1940 durante o primeiro governo de Getúlio Dorneles Vargas (1930-1945), sofreu ao longo dos anos perda de valor real, situação que vem se revertendo apenas recentemente.

Depois de chegar a seu valor mais baixo em 1995, 22% do que representava em 1940 (DIEESE, 2010), voltou a crescer e, em 1º de dezembro de 2009, alcançara R\$ 534,00 ante R\$ 284,20 de 1995, valores atualizados a janeiro de 2012. A recuperação do valor deve se manter ao menos até 2015, dado que a Lei nº 12.382, de fevereiro de 2011, prevê correção do salário-mínimo até aquele ano considerando-se a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo IBGE, e a variação do Produto Interno Bruto brasileiro do ano anterior àquele considerado para a variação do INPC.

A política do salário-mínimo afeta diretamente a previdência. Em dezembro de 2011, a Previdência Social mantinha 29 milhões de benefícios ativos, dos quais 83,8% de caráter previdencial, 2,8% acidentários e 13,4% assistenciais. Por clientela, 70,3% eram urbanos e 29,7% rurais (INSS, 2011). Dos créditos emitidos para pagamento de benefícios rurais em dezembro, 99,3% correspondiam a um salário-mínimo e, nos benefícios urbanos, eram 56%.

Menor número de contribuintes, maior e mais longo o número de beneficiários, recuperação do valor do benefício.

Os itens alimentam o debate quanto ao gasto com previdência e seu impacto fiscal.

Para Fagnani (2008), a defesa que se faz em torno das reformas previdenciárias tem por intenção responsabilizar o custo dos benefícios pela incapacidade de se promover ajuste fiscal sustentável em longo prazo. Segundo o autor, os críticos argumentam que o governo gasta mais do que arrecada e a previdência tem a maior parcela da culpa por conta de seus, segundo eles, benefícios generosos.

Para o autor, pretende-se aplicar às regras de previdência a mesma concepção aplicada a outros dispêndios de caráter social.

O gasto social federal se reduziu, no período 1995-2005, em grupos orçamentários como benefícios a servidores públicos, de 22% a 17%; saúde, de 16% a 11%, educação, de 8% a 6%. Em previdência social, no entanto, se elevou de 44% a

51%, o que teria ocorrido em razão da existência de limites aos objetivos da área econômica do governo (FAGNANI, 2008). Destaca, também, a importância do que denomina fatores endógenos e fatores exógenos do resultado financeiro: “compreender a natureza da questão financeira do sistema previdenciário – endógena ou exógena – é ponto crucial para definir os rumos do planejamento governamental”.

Se se considerar a hipótese de que o sistema seja benevolente, a solução será a restrição à sua concessão. Tal linha sustenta as reformas propostas e, em alguns casos, implantadas: Fator Previdenciário, imposição de idade mínima, proposta de desvinculação do benefício ao valor do salário-mínimo. Por outro lado, se o enfoque for fatores externos, a discussão se dará em torno das fontes de financiamento.

Para Fagnani (2008), “Uma agenda alternativa mais justa e eficaz deve, necessariamente, mudar o foco das despesas para o das receitas”. Entende o autor que a alternativa mais promissora “é o crescimento da economia que ampliaria a inclusão social digna via mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, potencializaria as fontes de financiamento da previdência social”.

A análise recai, em verdade, em torno dos seguintes aspectos: a previdência é custo social, dado o déficit quase que inerente ao sistema de repartição ou, ao contrário, é benefício, dada a distribuição de renda e desenvolvimento a regiões mais pobres?

Para Caetano (2008), os regimes de previdência carregam dois objetivos principais: “a reposição de renda em caso de perda da capacidade laborativa e a redução da riqueza por meio da distribuição de recursos de grupos mais afluentes para os menos”.

Em estudo quanto à distribuição de renda, conclui o autor que a previdência, considerado aqui o regime geral, distribui renda de forma mais igualitária. No entanto, restaria avaliar o quanto dessa política seria eficiente, já que direcionada para idoso, alguém de “baixa agregação futura de valor” (CAETANO, 2008).

Acrescenta o autor seu ceticismo quanto à possibilidade da política de distribuição de renda aumentar a capacidade de geração de renda. Para ele, o recurso destinado a tal política deixa de ser alocado em saúde, educação e infraestrutura, programas que trariam maior potencial para crescimento da economia local.

Por sua vez, Moura, Tafner e Jesus Filho (2007) consideram que o sistema de repartição representa custo altíssimo para a economia brasileira, embora contribua para a redução da pobreza. As aposentadorias são precoces, o limitador

de salário de contribuição reduz a participação de quem recebe mais. O sistema brasileiro não teria, segundo os autores, capacidade de redistribuir renda para os mais pobres, dado que quem contribui menos recebe menos.



## CAPÍTULO 5 – PREVIDÊNCIA: PROTEÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

### 5.1 Maiores PIB

Considerados 250 municípios brasileiros com maior Produto Interno Bruto, segundo base de dados de 2011, em 184 deles, o que equivale a 73,6%, a transferência de recursos relativos a benefícios emitidos nesse ano pelo INSS é R\$ 30,7 bilhões superior ao montante arrecadado pelo sistema. Somados, os benefícios alcançam R\$ 72,1 bilhões ante R\$ 41,4 bilhões da arrecadação.

Todos os municípios agregados, a situação se altera. A arrecadação do Instituto passa a R\$ 206,1 bilhões, enquanto que os benefícios alcançam R\$ 158,7 bilhões. Há que se ressaltar que o superávit do INSS, de R\$ 47,4 bilhões, embora observado em 66 municípios, é quase todo originado em São Paulo, com arrecadação de R\$ 36,9 bilhões superior aos benefícios, e no Rio de Janeiro, com R\$ 10 bilhões.

De 2002 a 2011 constata-se elevação da arrecadação mais acentuada comparativamente ao montante de benefícios emitidos, o que indica redução da necessidade de financiamento, caracterizada pela diferença entre o valor a ser pago e a arrecadação. Descontando-se a inflação do período<sup>4</sup>, a arrecadação cresceu 98,65% e os benefícios cresceram 63,81%.

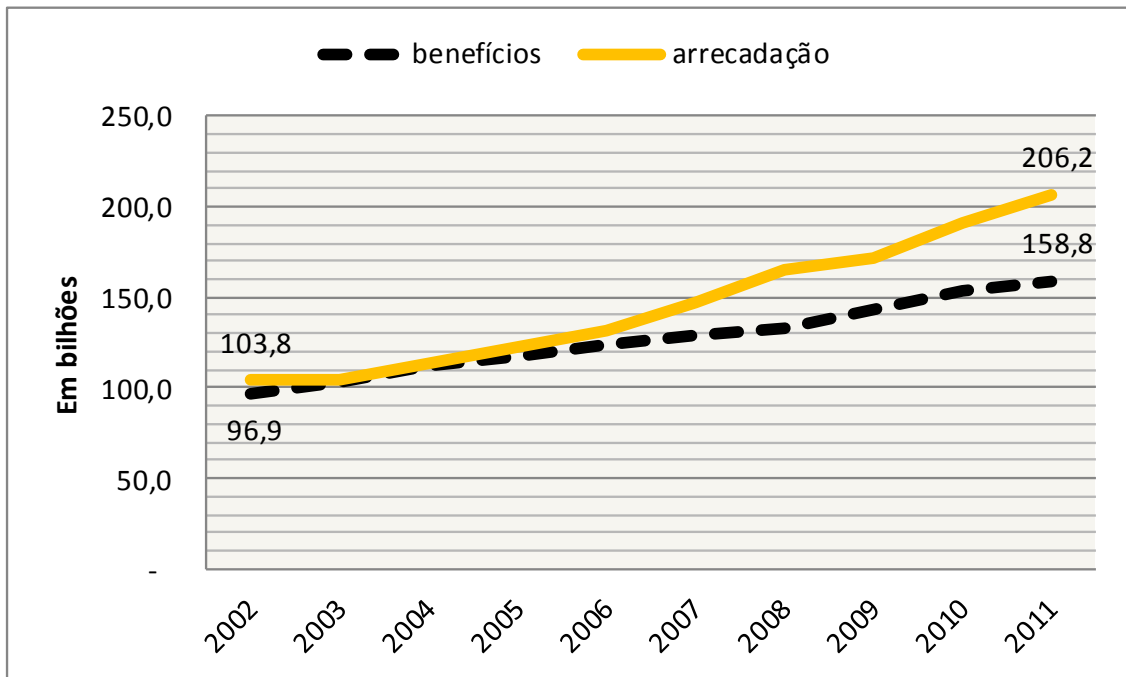
De 2002 a 2011 houve elevação da proporção de empregados, especialmente daqueles classificados no emprego formal, o que significa ampliação da base de contribuintes à previdência social.

Segundo o IBGE, em dezembro de 2002 a taxa de desocupados no país era 10,5%, caindo a 4,7% em dezembro de 2011. Em 2002, 45,14% da população acima de 10 anos de idade se incluía entre os contribuintes da Previdência. Em 2011, essa proporção chegou a 58,49%, ou 13,35 pontos acima.

---

<sup>4</sup> Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio do período.

Gráfico 1: Arrecadação e benefícios de previdência – 250 municípios de maiores PIB no Brasil. Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio

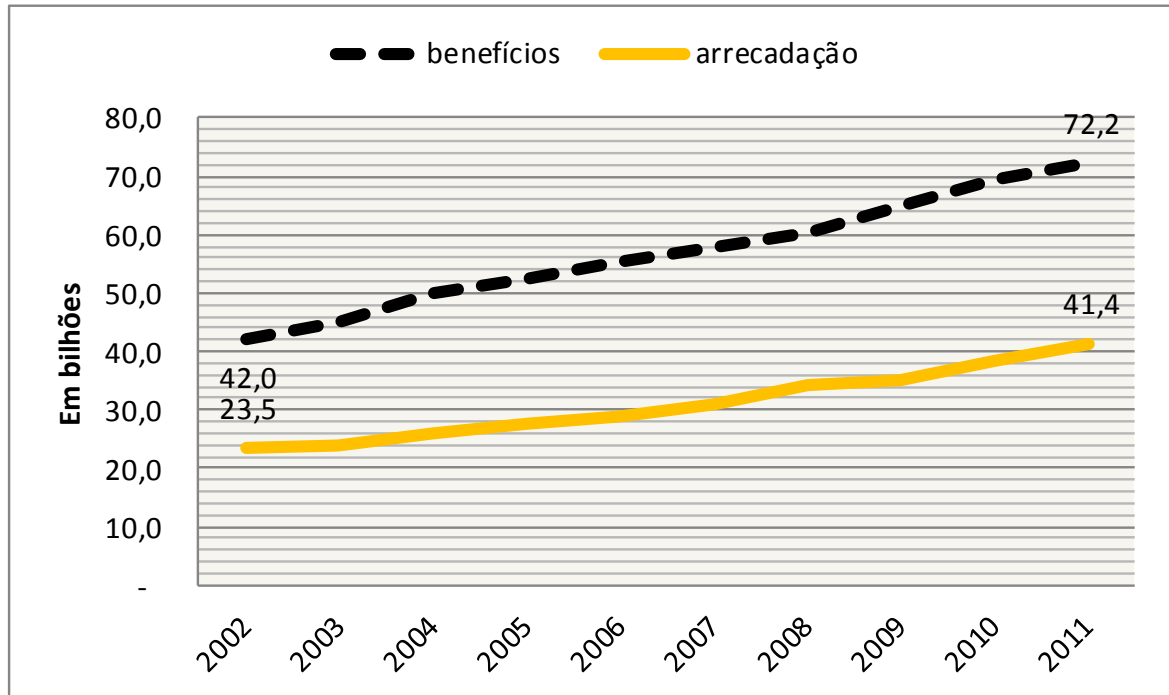


Fonte: Ministério da Previdência Social

Se entre os municípios de 250 maiores PIB do Brasil forem destacados os 184 cujo montante de benefícios supera a arrecadação, conclui-se que a necessidade de financiamento também se reduziu, embora de forma não tão significativa (MPS, 2011).

Em valores corrigidos a dezembro de 2011, a arrecadação da previdência foi de R\$ 42 bilhões em 2002 e, em 2011, totalizou R\$ 72,2 bilhões, o que representa crescimento real de 76,24%. A soma dos benefícios variou 71,61%, elevando-se R\$ 23,5 bilhões a R\$ 41,4 bilhões (MPS, 2011).

Gráfico 2: Arrecadação e benefícios de previdência – 184 municípios entre os 250 de maiores PIB no Brasil – (\*) Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio



Fonte: Ministério da Previdência Social

O impacto do saldo de previdência representado pela diferença de benefícios menos arrecadação é extremamente significativo para as localidades.

Tabela 1: Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) de 171 Municípios entre os de 250 maiores PIB do Brasil

Equivalência entre Saldo da Previdência <sup>(1)</sup> e Receita Orçamentária em 2011	nº de municípios <sup>(2)</sup>
Saldo acima de 100% da Receita Orçamentária	11
Saldo acima de 75% e até 100% da Receita Orçamentária	10
Saldo acima de 50% e até 75% da Receita Orçamentária	32
Saldo acima de 25% e até 50% da Receita Orçamentária	59
Saldo até 25% da Receita Orçamentária	59

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Previdência Social

Nota (1) Considera-se Saldo de Previdência a diferença, se positiva, entre o valor total dos benefícios e a arrecadação.

Nota (2) Com Saldo de Previdência, classificados entre 250 municípios de maiores PIB do país.

Computados 171 dos 184 municípios – excluídos 13 em relação aos quais não há Balanço Orçamentário Anual publicado – o saldo de previdência é superior à Receita Orçamentária em 11 deles. Outros 10 dispõem de saldo de previdência com equivalência entre 0,75 e uma vez o montante das Receitas.

Se a comparação for entre a Receita Tributária<sup>5</sup> e o Saldo de Previdência, a distância é bem mais acentuada. Em Itabuna, na Bahia, o Saldo é 22,96 vezes a Receita Tributária (1,78 a Receita Orçamentária). Votorantim é 21,51 vezes (2,66 a orçamentária). Abaixo da Receita Tributária, 47 municípios. De uma a quatro vezes a Receita, 84 casos.

## 5.2 Menores PIB

Selecionados os 250 municípios do país por menor Produto Interno Bruto, não há caso em que a arrecadação de previdência seja superior ao valor dos benefícios. Portanto, aqui a transferência ocorre para todos. O Ministério da Previdência, em muitos dos períodos e casos, registra o pagamento de benefícios e contrapartida zero na arrecadação. A caracterização rural da maioria dessas localidades explica a ausência de créditos ao Instituto.

Em valores corrigidos a dezembro de 2011, o crescimento real do Saldo de Previdência foi de 22,08%, saltando de R\$ 305,7 milhões a R\$ 373,3 milhões. Constata-se que esse resultado é fruto do incremento observado a partir de 2008. (Tabela 2).

Aspecto importante a ser considerado é que o benefício de Previdência é distribuído a cada beneficiário. Assim, quando o município indica Saldo de Previdência positivo, significa que sua economia recebe incremento potencial de recurso, mas de recurso destinado diretamente ao cidadão, cujo dispêndio se condiciona à sua necessidade ou disposição, não sujeito à aplicação segundo critério de orçamento de governo.

---

<sup>5</sup> Receita Tributária: corresponde à arrecadação com tributos (impostos e taxas) e integra a receita orçamentária.

Tabela 2: Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) de 250 municípios com menores PIB no Brasil

Ano	Saldo de Previdência em Reais <sup>(1) e (2)</sup>	Varição ano/ano anterior
2002	305.799.515,95	
2003	307.313.008,84	<b>0,49%</b>
2004	298.415.582,67	<b>-2,90%</b>
2005	275.392.604,18	<b>-7,72%</b>
2006	262.615.157,70	<b>-4,64%</b>
2007	248.909.712,06	<b>-5,22%</b>
2008	272.920.928,40	<b>9,65%</b>
2009	303.413.603,78	<b>11,17%</b>
2010	340.439.283,68	<b>12,20%</b>
2011	373.317.210,15	<b>9,66%</b>
Acumulado no período		<b>22,08%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Previdência Social  
Elaboração do autor

(1) Saldo de Previdência: valor total dos benefícios menos a arrecadação

(2) Valores atualizados a dezembro de 2011 pelo IPCA médio

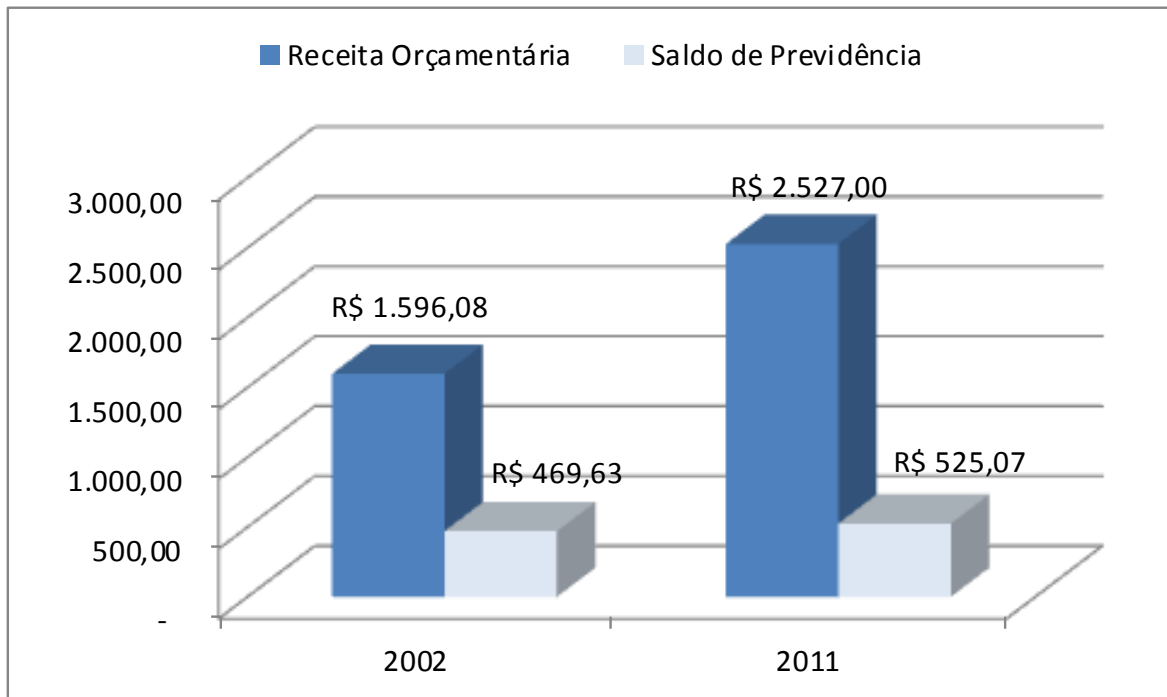
Considerem-se, agora, indicadores de previdência, receita orçamentária<sup>6</sup> e população para os 150 municípios<sup>7</sup> incluídos entre os 250 com menores PIB. Em 2002, a Receita por habitante era de R\$ 911,02 e em 2011, R\$ 2.527,00; o Saldo de Previdência era R\$ 268,06 e 525,07, respectivamente. Corrigidos os valores de 2002 a 2011, a Receita alcança R\$ 1.596,08 e o Saldo de Previdência totaliza R\$ 469,03 (Gráfico 3). As parcelas de 2011 somam 3.052,07. Assim, se a economia local tem tal incremento financeiro, por habitante, 17,2% correspondem ao saldo de previdência (MPS, 2011).

A variação da Receita Orçamentária por habitante foi de 58,33% e a do Saldo de Previdência, 11,81%, percentuais acima do crescimento 4,08% da população total desses municípios, passando de 472.435 a 491.679 habitantes.

<sup>6</sup> Receita Orçamentária: corresponde à arrecadação total do município.

<sup>7</sup> Municípios cujos balanços anuais foram publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Para os demais, parte das informações não está disponível.

Gráfico 3: Receita orçamentária e Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) por habitante – 150 Menores PIB no Brasil



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Previdência Social  
 (\*) Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio

Observando-se a proporção entre o saldo de benefícios descontada a arrecadação indica, no total dos 250 municípios, redução de 0,83 ponto porcentual relativamente ao PIB dessas localidades. Em valores de 2002, o Produto totalizou R\$ 1,738 bilhão, enquanto que a diferença entre benefícios e arrecadação foi de R\$ 174,5 milhões, o que corresponde a 10,04%. Em 2010, para PIB de R\$ 3,865 bilhões, a diferença entre benefícios e arrecadação foi de R\$ 354,4 milhões, ou 9,17%.

Analisados 150 municípios dos 250 de menores PIB, em 52 deles o Saldo de Previdência corresponde a até 10% da Receita Orçamentária (Tabela 3).

Tabela 3: Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) em relação à Receita Orçamentária – 150 municípios entre aqueles com menores PIB no Brasil

<b>Equivalência entre Saldo da Previdência <sup>(1)</sup> e Receita Orçamentária</b>	<b>nº de municípios <sup>(2)</sup></b>
Acima de 40% e até 64% (maior percentual) da Receita Orçamentária	19
Saldo acima de 30% e até 40% da Receita Orçamentária	16
Saldo acima de 20% e até 30% da Receita Orçamentária	28
Saldo acima de 10% e até 20% da Receita Orçamentária	35
Saldo até 10% da Receita Orçamentária	52

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Previdência Social

(1) Saldo de Previdência: diferença entre o valor total dos benefícios e a arrecadação

(2) Com Saldo de Previdência, classificados entre 250 municípios de menores PIB do país.

Diferentemente dos municípios de PIB mais elevado, a proporção do Saldo em relação à Receita Orçamentária é menor (para comparação, observe-se a Tabela 1).

Há, aqui, dois aspectos. O primeiro é que a receita orçamentária dos pequenos municípios é fortemente influenciada pelas transferências constitucionais, especialmente Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No caso daqueles de maior porte econômica, há limite para a transferência. Outro dado é que a população dos 150 municípios aqui destacados é de 491.679 em 2011, média de 3.278. Os 171 maiores registram 47.003.499 habitantes, média de 274.874 habitantes.

### 5.3 Capitais de Estados e Distrito Federal

Somados valores em todas as Capitais em cada ano de 2002 a 2011 – em Reais corrigidos a dezembro do último ano – o total da arrecadação previdenciária nas 27 unidades é sempre superior ao total dos benefícios emitidos. E, da mesma forma que a evolução observada para maiores e menores municípios selecionados com base no Produto Interno Bruto, a proporção entre benefícios e arrecadação vem caindo, dada a elevação do valor arrecadado.

A arrecadação, que para o ano de 2002 totalizara R\$ 126,9 bilhões, somou R\$ 145,4 bilhões em 2011, ou 14,56% superior. Já o montante de benefícios, que alcançara R\$ 87 bilhões em 2002, foi de R\$ 77,5 bilhões em 2011. (Tabela 4). Com valores atualizados, o total de benefícios em 2011 foi inferior ao total de 2002. A redução foi de 10,91%.

Tabela 4: Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) – Capitais dos Estados e Distrito Federal

Em Reais corrigidos a dezembro de 2011				
Ano	Benefícios	Arrecadação	Saldo de Previdência <sup>(1)</sup>	Proporção <sup>(2)</sup>
2002	87.051.416.967,45	126.984.383.924,65	-39.932.966.957,20	<b>68,55%</b>
2003	79.670.162.132,68	110.710.327.536,34	-31.040.165.403,66	<b>71,96%</b>
2004	80.477.193.301,65	111.529.277.763,38	-31.052.084.461,73	<b>72,16%</b>
2005	77.814.682.236,37	113.367.869.746,97	-35.553.187.510,61	<b>68,64%</b>
2006	78.237.547.330,37	117.935.736.345,25	-39.698.189.014,87	<b>66,34%</b>
2007	78.581.992.259,60	127.700.476.737,43	-49.118.484.477,83	<b>61,54%</b>
2008	76.980.757.427,88	136.334.326.170,05	-59.353.568.742,18	<b>56,46%</b>
2009	78.891.451.485,91	136.088.189.149,13	-57.196.737.663,23	<b>57,97%</b>
2010	80.004.736.167,45	144.019.765.824,13	-64.015.029.656,69	<b>55,55%</b>
2011	77.546.016.246,72	145.468.841.128,00	-67.922.824.881,28	<b>53,31%</b>
<b>Total</b>	<b>795.255.955.556,08</b>	<b>1.270.139.194.325,34</b>	<b>-474.883.238.769,26</b>	<b>62,61%</b>

Fonte: Ministério da Previdência Social

Elaboração do autor

Nota (1): valor dos Benefícios menos o da Arrecadação

Nota (2): Benefícios em relação à Arrecadação

Agrupadas em suas respectivas regiões, a soma das capitais do Nordeste brasileiro é a única cujo montante de benefícios supera o valor arrecadado. Em 2011, o total dos benefícios foi R\$ 579,1 milhões superior à arrecadação (tabela 5). No entanto, o Saldo da Previdência é inferior ao observado em 2002, quando os benefícios equivaliam a 4,74 vezes a arrecadação, ou R\$ 2,7 bilhões. Destaque-se, ainda, que embora a região apresente saldo positivo, há resultados significativamente alterados nas capitais que a integram (MPS, 2011).



Tabela 5: Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) – Capitais das Regiões no Brasil

Região	Capital	Em Reais corrigidos a dezembro de 2011	
		Saldo de Previdência <sup>(1)</sup>	
		2002	2011
SUL	Porto Alegre - RS	-861.105.533,77	-2.662.368.507,12
	Florianópolis - SC	-266.303.837,46	-392.101.088,10
	Curitiba - PR	-1.265.999.778,98	-3.266.723.690,04
	<b>Total</b>	<b>-2.393.409.150,22</b>	<b>-6.321.193.285,26</b>
SUDESTE	São Paulo - SP	-15.890.735.025,58	-36.994.410.702,42
	Rio de Janeiro - RJ	-365.120.443,82	-10.039.658.799,64
	Belo Horizonte - BH	-925.284.284,44	-4.001.239.605,75
	Vitória - ES	-354.499.646,80	-753.544.980,08
	<b>Total</b>	<b>-17.535.639.400,64</b>	<b>-51.788.854.087,89</b>
NORDESTE	Salvador - BA	616.653.492,50	239.749.297,83
	Aracaju - SE	109.536.732,76	67.941.881,00
	Recife - PE	482.299.962,26	-223.548.033,61
	Fortaleza - CE	439.626.542,83	-490.350.628,18
	Teresina - PI	179.232.139,37	190.695.359,90
	Natal - RN	170.940.606,42	142.826.373,04
	João Pessoa - PB	230.184.696,21	-32.412.073,12
	Maceió - AL	275.151.054,42	518.665.886,31
	São Luíz - MA	242.973.240,70	165.576.610,72
	<b>Total</b>	<b>2.746.598.467,46</b>	<b>579.144.673,89</b>
NORTE	Palmas - TO	-157.596.508,87	-236.408.224,43
	Belém - PA	268.328.134,82	131.941.332,73
	Macapá - AP	-37.488.784,03	-28.455.603,89
	Manaus - AM	-402.454.956,23	-872.776.064,99
	Rio Branco - AC	24.874.756,78	6.414.754,35
	Porto Velho - RO	-48.049.848,61	-321.188.441,19
	Boa Vista - RR	-53.045.180,16	-75.248.426,02
	<b>Total</b>	<b>-405.432.386,29</b>	<b>-1.395.720.673,44</b>
CENTRO-OESTE	Cuiabá	-118.946.225,27	-524.482.772,80
	Campo Grande	-41.809.240,85	-74.847.984,67
	Goiânia	-440.937.324,85	-983.381.164,04
	Brasília	-3.484.128.255,59	-7.413.489.587,07
	<b>Total</b>	<b>-4.085.821.046,55</b>	<b>-8.996.201.508,58</b>
<b>Brasil</b>	<b>total</b>	<b>-21.673.703.516,24</b>	<b>-67.922.824.881,28</b>

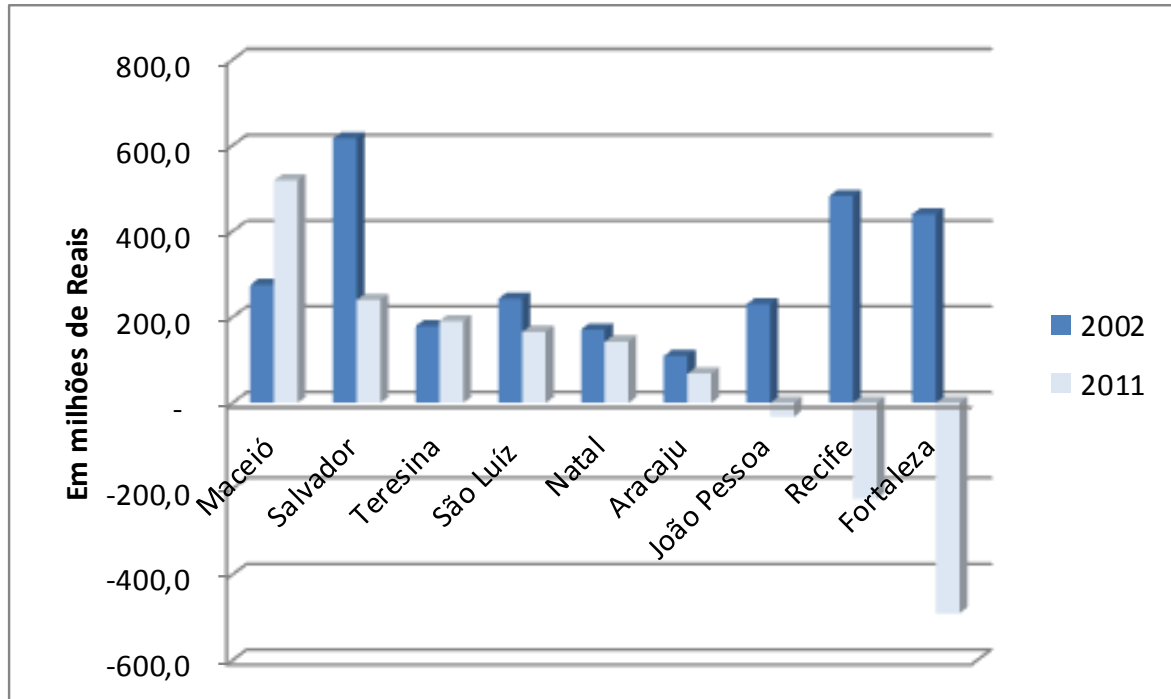
Fonte: Ministério da Previdência Social

Nota (1): valor dos Benefícios menos o da Arrecadação

A elevação na arrecadação frente ao crescimento dos benefícios fez com que três das nove capitais nordestinas se situassem, em 2011, na condição de maiores arrecadadoras que pagadoras, invertendo assim resultados de 2002. Nesta condição, estão Recife (PE), município em que o Saldo de Previdência em 2002 foi

de R\$ 482 milhões e em 2011 totalizou R\$ -233 milhões; Fortaleza, com R\$ 439,6 milhões e R\$ -490,3 milhões; João pessoa (PB), R\$ 230,1 milhões e R\$ -32 milhões, respectivamente. Constata-se, também, que as capitais de suas unidades evoluem para maior arrecadação ante montante de benefícios, à exceção de Maceió (AL) e Teresina (PI) (Gráfico 4).

Gráfico 4: Saldo de Previdência (benefícios menos arrecadação) - capitais do nordeste



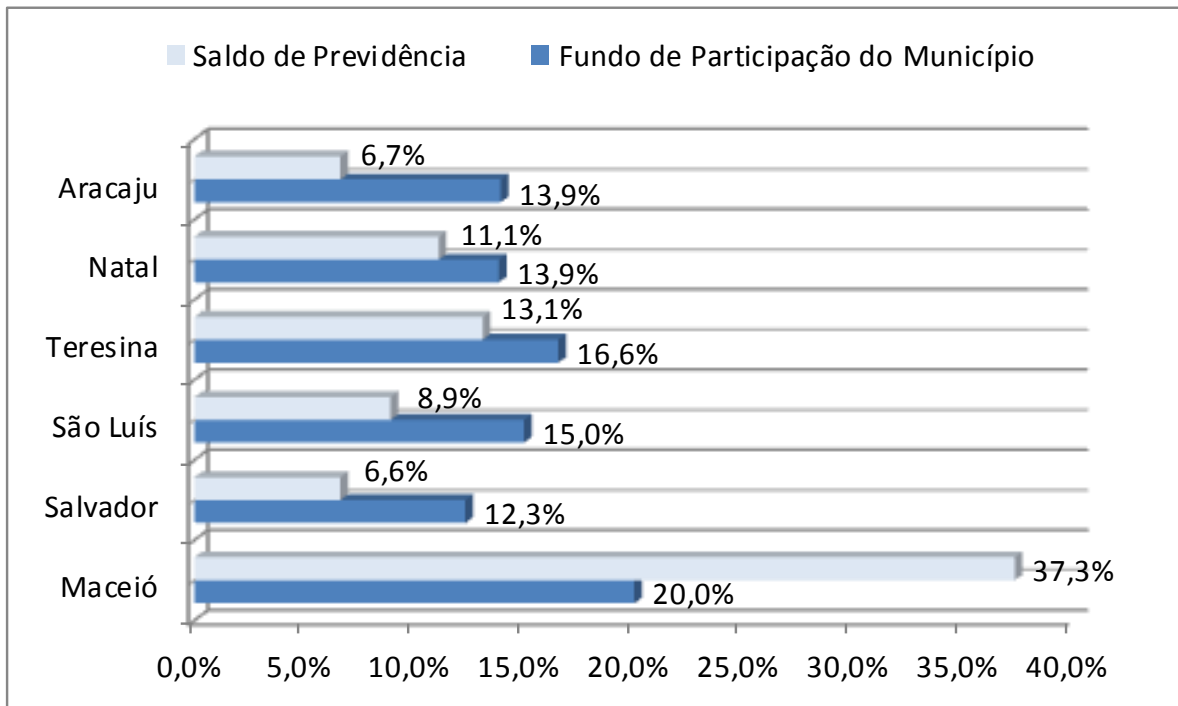
Fonte: Ministério da Previdência Social

(\*) Valores corrigidos a dezembro de 2011 pelo IPCA médio

De toda forma, nas seis capitais do Nordeste cujo montante de benefícios ainda é superior ao da arrecadação seu impacto comparativamente à Receita Orçamentária é elevado.

Em Maceió, o Saldo de Previdência supera o valor transferido por meio do Fundo de Participação dos Municípios, que representa em média 14,80% da Receita Total para tais unidades da federação. Em Teresina e Natal, embora não se observe a mesma proporção de Maceió, o Saldo de Previdência se aproxima. Nos casos de Aracaju e Salvador, o FPM é o dobro.

Gráfico 5: Proporção do Saldo de Previdência (benefício menos arrecadação) e do Fundo de Participação dos Municípios em relação à Receita Orçamentária



Fonte: Ministério da Previdência Social e Secretaria do Tesouro Nacional

Se a comparação for feita entre Saldo de Previdência e a Receita Tributária do município, a proporção representada pelos benefícios é mais significativa. Em Maceió, o Saldo de Previdência é de R\$ 518 milhões, valor 9,05 vezes a Receita Tributária, de R\$ 57,3 milhões em 2011. Teresina tem as rubricas equiparadas, com R\$ 187 milhões em tributos e R\$ 190 milhões em Saldo de Previdência. Nas demais, a Receita Tributária é superior: Salvador, R\$ 1,296 bilhão em tributos e R\$ 239 milhões de saldo de Previdência; São Luís, R\$ 430 milhões e R\$ 165,5 milhões; Natal, R\$ 322,8 milhões e R\$ 142,8 milhões; por fim, Aracaju, R\$ 269,3 milhões e 67,9 milhões.

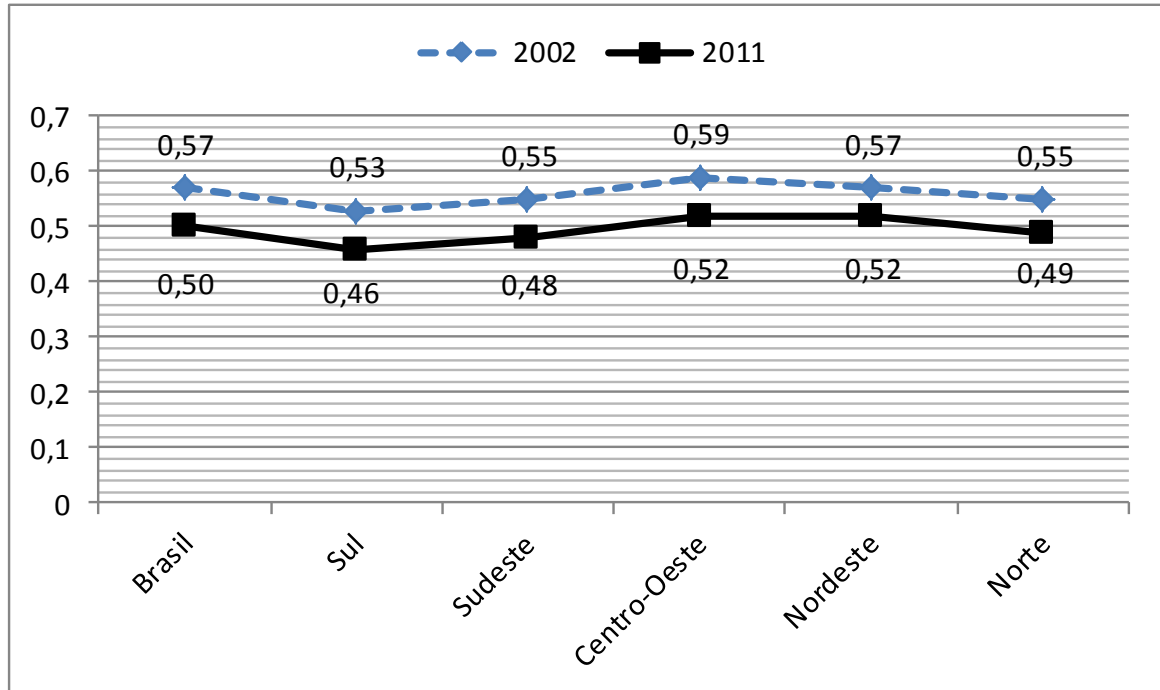
Há que ressaltar, de toda forma, que a transferência de renda não significa, necessariamente, melhor distribuição entre residentes locais.

Segundo dados da PNAD, o índice de GINI, indicador de concentração de renda – neste caso considerado rendimento nominal mensal de pessoas com 10 anos de idade ou mais – se reduziu em 2011 comparativamente a 2009. O índice indica menor concentração, quanto mais próximo estiver de zero.

A redução da desigualdade foi generalizada. No entanto, a região Nordeste não indica evolução superior àquela observada para as demais regiões.

No Brasil, o índice de GINI de 0,57, em 2002, se reduziu a 0,50 em 2011. O Sul do país, de 0,53 a 0,46; Sudeste, de 0,55 a 0,48. O Centro-Oeste, que em 2002 registrara 0,59, alcançou 0,52 em 2011. O Norte, de 0,57 a 0,52. O Nordeste, cujo índice era 0,57 em 2002, atingiu 0,52, ainda apresenta a distribuição mais desigual.

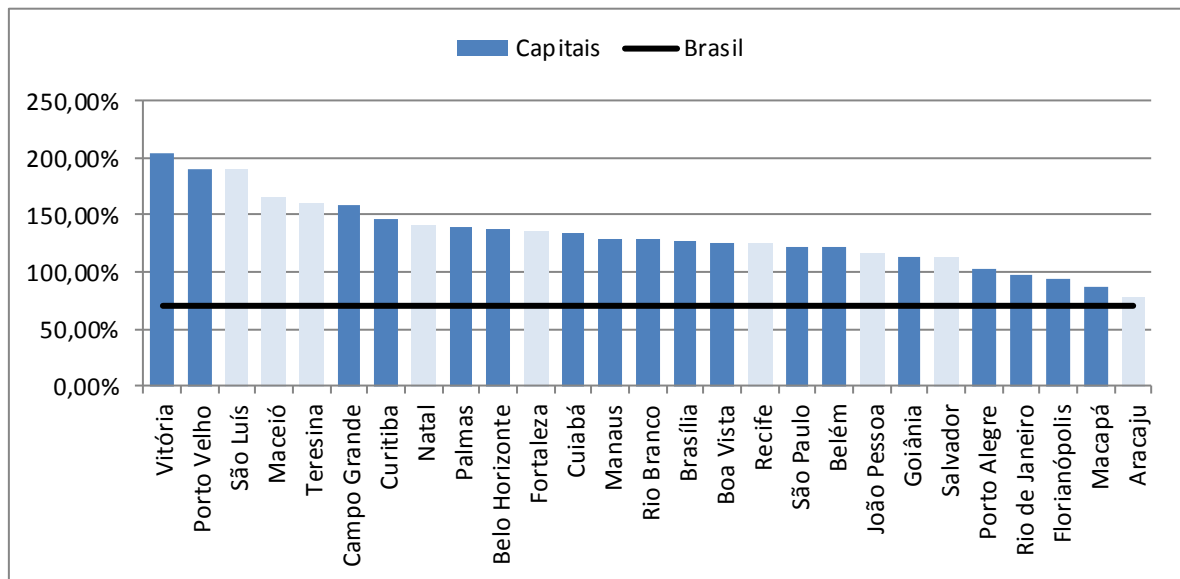
Gráfico 6: Índice de GINI (renda por habitante com 10 anos ou mais de idade) – Brasil e Grandes Regiões



Fonte: IBGE – PNAD 2002 e 2011

A transferência também não indica, diretamente, crescimento mais acentuado do PIB *per capita* da região beneficiada. A evolução 2002-2010, dado mais recentemente divulgado, indica crescimento do PIB *per capita* no país em todas as capitais, mas a variação não se mostra mais acentuada em razão da região.

Observe-se o Gráfico 9. As colunas registram a variação das capitais (mais claras, capitais do Nordeste) e a linha a variação do PIB *per capita* no Brasil. Vitória, no Sudeste brasileiro, com PIB *per capita* de R\$ 25.205,14 em 2002 alcançou R\$ 76.721,66, variação de 204,39%. Aracaju, uma das capitais nordestinas, R\$ 8.637,27, em 2002, e R\$ 15.328,30, em 2010, crescimento de 77,47%.

Gráfico 7: Variação do PIB *per capita* – Capitais(\*)

Fonte: IBGE

(\*) Barras escuras, não nordestinas; barras claras, nordestinas.

As capitais com saldo positivo de previdência apresentaram os seguintes indicadores em 2002 e 2010, respectivamente: Aracaju, de R\$ 8.637,27 e R\$ 15.328,30, variação de 77,47%; Natal, R\$ 6.199,19 a R\$ 14.925,65, 140,77%; Teresinha, de R\$ 4.983,89 a R\$ 12.940,66, 159,65%; São Luís, de R\$ 6.102,28 a R\$ 17.703,61, 190,11%; Salvador, de R\$ 6.464,38 a R\$ 13.728,08, 112,36%; e Maceió, de R\$ 4.903,93 a R\$ 12.989,48, 164,88%. Assim, embora apresentem crescimento expressivo, tais municípios têm seu resultado distribuído entre os demais capitais que não contam com saldos positivos de previdência, sem necessariamente indicar crescimento mais vigoroso.

A desigualdade de renda no Brasil vem caindo continuamente desde 2001 (IPEA, 2012). A renda *per capita* dos 10% mais ricos da população cresceu, de 2001 a 2011, 16,6% ante 91,2% do décimo mais pobre. Na análise feita com base em dados da PNAD, esse crescimento se verifica nas regiões mais pobres, com o Nordeste brasileiro, no mencionado período, evoluindo 72,8%, enquanto que o Sudeste cresceu 45,8%. Entre fatores apontados estão o Trabalho, com impacto de 58% e, em seguida, Previdência, com 19%, Bolsa Família, 13%, e Benefícios de Prestação Continuada, 4%, Outras Rendas como aluguéis e juros, 6%.

Portanto, evidencia-se que embora exista transferência efetiva de renda por meio dos benefícios de previdência, não se pode concluir que a distribuição de renda tenha sido predominantemente em função do Saldo Positivo: como se vê,

trabalho e outros programas sociais impactam significativamente. O IPEA, no citado estudo, conclui que “cada ponto porcentual de redução de desigualdade na década custou 129,4% mais pelas vias dos aumentos da previdência social do que do Benefício de Prestação Continuada”. Da mesma forma, os impactos do Programa Bolsa Família teriam resultados “362,7% maiores que no caso da previdência social”.

## 6 CONCLUSÃO

A seguridade social destina-se à proteção do cidadão. Em alguns casos, essa proteção se dá mediante contribuição, em outros independentemente dela.

Relativamente à previdência, a obrigatoriedade constitucional de contribuições visando à sustentação do sistema é adequada. Em certa medida, tem por objetivo proteger a própria sociedade. E por quê? É razoável supor que o previdente fará sua própria poupança. Portanto, buscará proteção ante a incapacidade futura. O imprevidente, não. Ele recorrerá ao amparo da sociedade, a quem então transferirá o custo de sua imprevidência.

Esse conceito de previdência tornaria discutível, por outro lado, o benefício àquele que ainda se mantém apto a prover seu sustento, independentemente de idade ou de tempo de contribuição ao sistema. Se a previdência visa à proteção, não há por que ser tratada como fonte complementar de renda.

Segundo da PNAD de 2011, dos 24,8 milhões de aposentados e pensionistas que recebiam benefícios do INSS, 6,1 milhões ainda trabalhavam. Embora sujeitos à contribuição previdenciária, dado que incluídos no grupo de ocupados, esses beneficiários tinham no INSS fonte complementar de renda.

No entanto, encarando a previdência como um sistema que pode proporcionar retorno a estratos sociais e regiões carentes, mais do que a proteção oferecida ao cidadão, pode-se concluir que o sistema de previdência brasileiro é instrumento para transferência de renda. Os agrupamentos que dispõem de renda superior transferem recursos àqueles de renda inferior, mesmo que não necessariamente dentro da capacidade contributiva do indivíduo, dado que a contribuição à previdência se limita a determinado valor da remuneração, tido como teto. A renda é transferida ao cidadão, que estabelece o dispêndio na forma que lhe for conveniente.

Dos 500 municípios considerados neste estudo, 434 contabilizam arrecadação para a previdência social inferior ao montante de benefícios. Sua economia, por meio dos beneficiários, mais recebeu que transferiu. Os 250 menores municípios dispunham de montante equivalente a 9,17% do PIB dessas localidades,

considerada a diferença entre benefícios e arrecadação. Em regra, as regiões de maior poderio econômico transferem recursos às regiões pobres. Assim, o sistema faz com que São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte destinem parte de sua riqueza a Mar Vermelho, Olho D'Água Grande, Palestina.

O Nordeste Brasileiro, única entre as regiões cujas capitais somadas alcançam montante de benefícios superior ao da arrecadação, tem ainda seis de suas nove capitais recebendo mais recursos do que arrecadando. As exceções são Fortaleza, Recife e João Pessoa.

Porém, se observado, para a concentração de renda, a variação do índice de GINI, que foi abordado anteriormente, a transferência beneficia a região, não necessariamente cada indivíduo. O alcance de melhor patamar foi observado em todas as regiões, e em todas em melhores proporções do que no Nordeste. De toda forma, Neri (2011) conclui que “os benefícios previdenciários explicam 15,72% da desconcentração de renda” no país. O estabelecimento da correção do salário-mínimo em porcentual igual ao da inflação e, além dele, variação do PIB, permite estimar que a maioria dos beneficiários da previdência terá seu poder de compra crescendo.

Assim, é inegável o caráter distributivo, embora não determinante para o crescimento: a elevação da carga tributária, a evolução do PIB e renda menos concentrada, certamente, sofreram impacto de outras variáveis, embora, pela sua proporção no orçamento de regiões menos desenvolvidas, a renda dos que recebem benefícios do INSS seja uma delas. E importante.



## 7 REFERÊNCIAS

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Disponível em: <www.fau.usp.br>. Acesso em: 9 jun. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.019**, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Fórum Nacional da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 2007. Presidência da República.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 3**, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, 1993. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 20**, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 1998. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.876**, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1999. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 108**, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Brasília, 2001. Congresso Nacional

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 109**, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, 2001. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.382**, de 25 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010. Brasília, 2011. Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.618**, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2012. Congresso Nacional.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência Social e Distribuição Regional de Renda**. Brasília. IPEA (Texto para discussão n. 1318), 2008.

DIEESE. **Salário mínimo: instrumento de combate à desigualdade**. São Paulo. DIEESE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Salário Mínimo Nominal e Necessário**. Disponível em: <[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)>. Acesso em: 17 jun. 2012.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas, UNICAMP (Texto para Discussão n.140), 2008.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil**. Campinas, UNICAMP (Texto para Discussão n. 198), 2011.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. **A previdência social no Brasil e a economia dos municípios**. Brasília. ANFIP, 2011.

GUIMARÃES, Juarez (org.). **As novas bases da cidadania: políticas sociais, trabalho e previdência social**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

GUSHIKEN, Luiz; FERRARI, Augusto Tadeu; FREITAS, Wanderley José de; **Previdência Complementar: entendendo sua complexidade**. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores (CUT), 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeção da População do Brasil por sexo e idade – 2008-2050**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 9 jun. 2012.

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Anuário Estatístico de Previdência 2011**. Disponível em: <[www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2002**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 17 de jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 17 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 6 de abr. 2013.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Comunicados da Presidência n. 138**. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 17 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do IPEA n. 155**. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 6 abr. 2013.

O Fórum Nacional de Previdência Social e a busca de um novo consenso previdenciário. In: **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Previdência Social**. Brasília. Ministério da Previdência Social, 2009.

MARQUE, Rosa Maria et al. **A previdência social no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Ministério da Previdência Social. **Estatísticas da Previdência Complementar (vários anos)**. Disponível em: <[www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)>. Acesso em: 9 de jun. 2012.

MOURA, Rodrigo Leandro de; TAFNER, Paulo; JESUS FILHO, Jaime de. **Testando a propriedade redistributiva do sistema previdenciário brasileiro: uma abordagem semiparamétrica**. Brasília. IPEA (Texto para Discussão n. 1282), 2007.

NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

PINHO, Diva Benevides. Aspectos da evolução da ciência econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: \_\_\_\_\_.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de (Org.). **Manual de Introdução à Economia**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PIOLA, Sérgio Francisco; BARROS, Elisabeth Diniz; NOGUEIRA, Roberto Passos; SERVO, Luciana Mendes; SÁ, Edvaldo Batista de; PAIVA, Andrea Barreto. Vinte anos da constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira. In **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. IPEA 45 anos, v.1, 2010.

POCHMANN, Márcio. **Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. 273p.

SCHWARZER, Helmut; ARRUDA, Geraldo Almir. Perspectivas do Fórum Nacional de Previdência Social. In: **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Previdência Social**. Brasília. Ministério da Previdência Social, 2009.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN**. Disponível em: <[www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)>. Acesso em: 6 de abr. 2013.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro. **A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009)**. Brasília, IPEA (Textos para Discussão n.1648), 2011. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 3 de jun. 2012.

Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). **Estatística Trimestral Dezembro de 2011**. Disponível em: <[www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)>. Acesso em: 6 abr. de 2013.

SUPERTI, Luiz Henrique Ferreira Cruz e; WU, Helen; CRUZ, Paloma Soares Novello. Estimativa de economia governamental advinda do emprego do Fator Previdenciário. In: **8º Congresso de Iniciação Científica – Universidade de São Paulo (USP)**. São Paulo, 2011. Disponível em: <[www.usp.br](http://www.usp.br)>. Acesso em: 9 jun. 2012.

Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). **Boletim Estatístico**. Brasília, 2011. Disponível em: <[www.susep.gov.br](http://www.susep.gov.br)>. Acesso em: 6 abr. 2013.