



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração,  
Contabilidade e Ciência da Informação e  
Documentação – FACE.  
Departamento de Economia

---

**PREVIDÊNCIA E TRABALHO INFORMAL: A IMPORTÂNCIA  
DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DO TRABALHADOR  
INFORMAL.**

Lucas Naves de Almeida

Brasília  
Dezembro de 2016.

Lucas Naves de Almeida

**PREVIDÊNCIA E TRABALHO INFORMAL: A IMPORTÂNCIA  
DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DO TRABALHADOR  
INFORMAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**Orientador:** Prof. Dr. José Guilherme de Lara Resende.

**Banca Examinadora:**

José Guilherme de Lara Resende

Daniel Oliveira Cajueiro

Brasília

Dezembro de 2016

## **Resumo**

No ano de 2015, o Governo brasileiro apresentou traços de descontrole das dívidas brutas e líquidas, e como forma de conter esse problema, ressurgiu a discussão de reformas na Previdência Social. Porém, um assunto ainda pouco debatido é sobre o contingente de trabalhadores que não contribuem para o sistema, constituindo a classe dos trabalhadores informais. Por meio de uma revisão bibliográfica do assunto, esse trabalho explora a relevância de se entender a cobertura previdenciária para o trabalhador informal dentro do contexto social e econômico. Também discutimos a elaboração de planos visando a incentivar a inserção dos trabalhadores informais na previdência, e quais foram as tentativas de alguns países nessa área.

**Palavras-chave:** Previdência Social, Regime Geral de Previdência Social, Informalidade.

## **Abstract**

In 2015, the Brazilian government showed signs of lacking control over the country's gross and net debts, a way of containing this problem, the discussion about reforming the Social Insurance System reemerged. However, there is issue little discussed about the number of workers that do not contribute to the system, constituting the class of informal workers. Through a bibliographical revision of the subject, we explores the relevance of understanding the pension coverage to the informal worker inside the economic and social context. We also discuss the elaboration of plans, that aiming to give incentives to the insertion of informal workers on the insurance system, and what were the efforts of other countries on this particular area.

**Keywords:** Social Insurance, Regime Geral de Previdência Social, Informality.

## Índice

<b>1. Introdução</b> .....	8
<b>2. Previdência Social</b> .....	9
2.1 Seguridade Social e Previdência .....	10
2.2 A Previdência Social Brasileira .....	11
2.2.1 A História da Previdência no Brasil .....	11
2.2.2 Constituição de 1988 .....	12
2.2.3 Características Gerais .....	14
<b>3. Regime Geral de Previdência Social</b> .....	16
3.1 Análise financeira .....	19
3.1.2 Crise Fiscal do Governo Federal .....	19
3.1.2 O Saldo do RGPS .....	20
<b>4. Informalidade</b> .....	24
4.1 Trabalho informal e previdência .....	27
4.2 Programas de incentivo à formalização .....	31
<b>5. Conclusão</b> .....	36
<b>6. Referência bibliográfica</b> .....	38

## Lista dos Gráficos

Gráfico 2.1 - Despesas pagas pela União com Previdência, Saúde e Assistência.....	13
Gráfico 2.2 – Contribuintes totais do RGPS e do RPPS em 2013.....	15
Gráfico 3.1 – Contribuintes do RGPS em 2014.....	16
Gráfico 3.2 – Resultado Primário do Governo Central.....	19
Gráfico 3.3 – Dívida Bruta e Líquida do Governo Geral.....	20
Gráfico 3.4 – Déficit do RGPS em % do PIB.....	20
Gráfico 3.5 – Esperança de vida e taxa de fecundidade. Com valores projetados.....	21
Gráfico 3.6 – Razão de dependência. Com valores projetados.....	22

## **Lista das Tabelas**

Tabela 3.1 Carência e idade de acesso a aposentadorias.....	18
Tabela 3.2 – Média do crescimento da produtividade por trabalhador. Em valores percentuais.....	23
Tabela 4.1 – Informalidade em relação aos trabalhadores ocupados.....	26

## 1. Introdução

A previdência social é um dos principais itens das despesas do governo e exerce uma função importante dentro do conceito de seguridade social. Atualmente, esse tema ganhou relevância com a preocupação do governo Temer em promover um ajuste fiscal, sendo que uma das medidas citadas como essencial seria a reforma da previdência social brasileira (Valor, 2016).

Ao levarmos em conta a função social que a previdência exerce na segurança da manutenção de vida do trabalhador, é imprescindível o seu bom funcionamento e a sua capacidade de custeio em países como o Brasil, que se encontram na condição de países em desenvolvimento. Tais países possuem trabalhadores em condições de maior vulnerabilidade, devido principalmente ao fenômeno da informalidade (Foguel *et al.* 2012; OIT, 2006).

Como o fenômeno da transição demográfica é apontado como o principal agente causador do déficit nas previdências ao redor do mundo, esse e outros assuntos são tratados nesse trabalho como forma de explicar a atual crise fiscal da previdência social brasileira. Porém, um assunto ainda escasso no Brasil, como apontam Foguel *et al.* (2012), é a adesão dos trabalhadores informais ao regime previdenciário. O nosso objetivo é discutir alguns estudos feitos no Brasil sobre esse tema, e mais especificamente, os que investigam como as decisões do governo afetaram as condições dos trabalhadores individuais contribuírem para a previdência.

Este trabalho apresenta um panorama da previdência social brasileira, tanto do ponto de vista social como fiscal, e discute a importância de se aumentar a participação do trabalhador informal no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A primeira seção explica a origem da previdência social, a função que ela exerce dentro do conceito de seguridade social, o histórico da previdência no Brasil e algumas das suas características gerais. Na segunda seção discute-se o RGPS, o regime de maior quantidade de contribuintes e que recebe os contribuintes individuais. Nessa seção também serão investigados o atual déficit previdenciário e a sua possível trajetória para os próximos anos. A terceira seção aponta a relação que o trabalho informal guarda com o sistema previdenciário, a importância social e fiscal de se inserir os trabalhadores informais na previdência e algumas medidas tomadas no Brasil e na América Latina para aumentar a contribuição desses trabalhadores.

## 2. Previdência Social

A previdência social surge a partir da necessidade de proteger a renda dos indivíduos contra a perda da sua capacidade laboral ocasionada pela velhice, doenças e acidentes de trabalho. Outra preocupação da previdência é quanto ao sustento dos dependentes dos trabalhadores em caso de infortúnio, logo, ela se estende para os casos de morte ou reclusão do indivíduo responsável pela renda da família. No sentido de que a miséria do indivíduo e da sua família impactam toda sociedade, as tentativas de criar sistemas previdenciários procuram formas de garantir uma prestação de benefícios mínimos para a subsistência.

Na história, encontramos algumas experiências primárias de seguros contra a depreciação do capital humano, como as sociedades de assistência mútua das guildas alemãs, no período Pré-Bismarck, e os bancos franceses no período napoleônico, que ofereciam seguros contra invalidez subsidiados pelo Estado. Porém, a literatura considera o sistema iniciado na Alemanha de Otto Von Bismarck, em 1883, como a origem dos sistemas previdenciários atuais. O modelo Bismarckiano foi fundado para ser de caráter compulsório e contributivo, sendo os encargos divididos entre empregados, patrões e Estado. No século XX, surgiu o modelo de Beveridge, segundo o qual a previdência faria parte de um leque mais amplo de deveres do Estado, chamado de seguridade social. A seguridade social prega que os benefícios previdenciários não deveriam se restringir aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, mas a todos os indivíduos impossibilitados de se sustentarem pelo trabalho (Tafner e Giambiagi 2007; Foguel *et al.*, 2012).

Quanto à forma que o sistema previdenciário estrutura o seu custeio, existem vários tipos de regime, porém os dois tipos tradicionais são o sistema de capitalização e o sistema de repartição simples.

No sistema de capitalização (*funded*) as contribuições são identificadas individualmente e são geridas por um fundo. Cada indivíduo recebe o benefício previdenciário com os recursos acumulados ao longo da vida. No sistema de repartição simples (*unfunded* ou *pay-as-you-go*) os benefícios pagos aos indivíduos vêm das contribuições dos indivíduos na ativa. Nesse segundo regime, ocorre transferência ou solidariedade entre as gerações: os trabalhadores atuais financiam os aposentados e pensionistas, e esperam que no futuro ocorra o mesmo com eles. Caso surjam diferenças entre o montante de contribuições e benefícios no Brasil, os déficits são cobertos pelo Tesouro Nacional (Matos *et al.*, 2013; Foguel *et al.* 2012; Tafner, 2007).

Tafner (2007) expõe uma forma mais simples de diferenciar esses dois regimes. No sistema de capitalização os indivíduos constituem um fundo para financiarem a sua incapacidade de trabalhar, e apenas ocorrências precoces de sinistros seriam financiadas pelo resto da sociedade. Enquanto no sistema de repartição, os atuais contribuintes financiam aqueles que estão fora do mercado de trabalho. No que tange à atuação do Estado, no sistema de capitalização, ele faria o papel de regulador do sistema previdenciário, já no sistema de repartição, ele poderia exercer o papel de regulador, mas a sua função principal seria a de operador do sistema.

Gillian (2000) mostra os possíveis riscos inerentes a cada tipo de regime. O autor aponta que no regime de capitalização, há o risco de os agentes não conseguirem acumular um fundo adequado para a aposentadoria. E há o risco de os agentes acumularem um fundo maior do que o necessário, fazendo-os consumir menos do que deveriam durante o período de atividade laboral. Esses dois riscos são inerentes à incapacidade dos agentes de fazerem previsões precisas para um período de tempo tão longo, que corresponde ao tempo de trabalho ativo de cada um. Quanto ao regime de repartição, o risco seria de o governo subestimar a promessa de benefícios futuros. Nesse tipo de regime, o governo tende a lidar com uma taxa de contribuição variável. Logo, caso o governo não preveja corretamente o comportamento dessa taxa, ele pode ser levado a tomar medidas muito duras, como a redução dos benefícios para um nível abaixo do prometido, o aumento da taxa de contribuição ou da idade mínima para aposentadoria.

## **2.1 Seguridade Social e Previdência**

O conceito de seguridade social, independente do modelo adotado, é constituído por três pilares básicos: a previdência social, a saúde e a assistência social ou seguro social. O objetivo dessa seção não é explorar o conceito de seguridade social, pois ele é tão abrangente que fugiria da proposta desse trabalho. Logo, seguiremos o artigo de Oliveira (1997) para explicar os detalhes básicos de cada pilar da seguridade social.

A saúde engloba todas as políticas e ações de caráter médico, sanitário, nutricional, educacional e ambiental, com o objetivo de tratar e prevenir doenças físicas e mentais dos indivíduos e seus dependentes.

Assistência social consiste em um programa envolvendo pagamento em dinheiro e distribuição de bens, com foco em determinados grupos.

Previdência Social é um programa de fluxo de pagamentos na forma de dinheiro ou serviços com contrapartida no recebimento de renda para os contribuintes ou seus dependentes, devido à perda da capacidade laboral. A compensação ao indivíduo pode ser parcial ou total, sendo na maioria dos casos proporcional ao valor das suas contribuições.

Pode-se dividir a previdência social em duas categorias: previdência social básica, cujo objetivo é o de oferecer uma renda ou outros programas de assistência para o indivíduo e seus dependentes suprirem suas necessidades básicas diante da perda da capacidade de trabalho. E a previdência social suplementar, cujo objetivo é o de suplementar os benefícios ou serviços oferecidos pela previdência básica.

Enquanto a previdência e a saúde podem requerer um critério de contribuição, na assistência social o único critério é a necessidade.

## **2.2 A Previdência Social Brasileira**

### **2.2.1 A História da Previdência no Brasil**

No Brasil, as primeiras experiências em previdência social remontam ao tempo colonial, como o Plano dos Oficiais de Marinha de 1795, que assegurava o pagamento de pensão às viúvas e filhas dos oficiais falecidos. Esses fundos previdenciários incipientes se caracterizavam por adotarem o regime de capitalização e de serem direcionados para os militares e funcionários de categorias específicas.

Conforme Matos *et al.* (2013), a previdência social brasileira se estabeleceu formalmente em 1923, com o Decreto Legislativo nº 4.682 ou Lei Eloy Chaves, que determinou a constituição das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os empregados ferroviários, um plano de previdência privada, financiada por empregados e empregadores. As CAPs ofereciam assistência médica e davam cobertura financeira para os casos de óbito, velhice e invalidez.

Nas décadas de 30 e 40, o Estado assume o controle do sistema previdenciário e os vários fundos previdenciários difusos são consolidados em programas mais abrangentes através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), passando a ser organizados por setores da economia. Muitos desses fundos eram usados para financiar projetos em vários setores da economia. Na década de 50, o sistema previdenciário passa do regime de capitalização para o regime de repartição simples, que é o vigente atualmente. Entre as causas para essa mudança de regime estão o baixo rendimento das aplicações, o não pagamento da cota de responsabilidade da União, a sonegação por parte dos empregadores e a inflação (Matos *et al.*, 2013; Oliveira, 2000; Oliveira *et al.*, 1999).

Um marco da previdência ocorreu na década de 60, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação referente aos IAPs e padronizou o sistema assistencial. Até aquele período, cada IAP possuía sua própria legislação. Em 1966 os IAPs foram unificados em um órgão, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Na década de 70, foi instituído o amparo previdenciário para pessoas maiores de 70 anos ou inválidos. A cobertura à população rural, que se inicia em 1963 com a criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural), se consolida em 1974, quando incluiu a aposentadoria por acidente de trabalho no campo junto à aposentadoria por velhice (Oliveira, 2000). Antes do Funrural a legislação previa proteção apenas a trabalhadores urbanos.

### **2.2.2 Constituição de 1988**

O último grande marco na história da previdência foi a Constituição Federal (CF) de 1988. Nela foi incluído o termo seguridade social no artigo 194:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

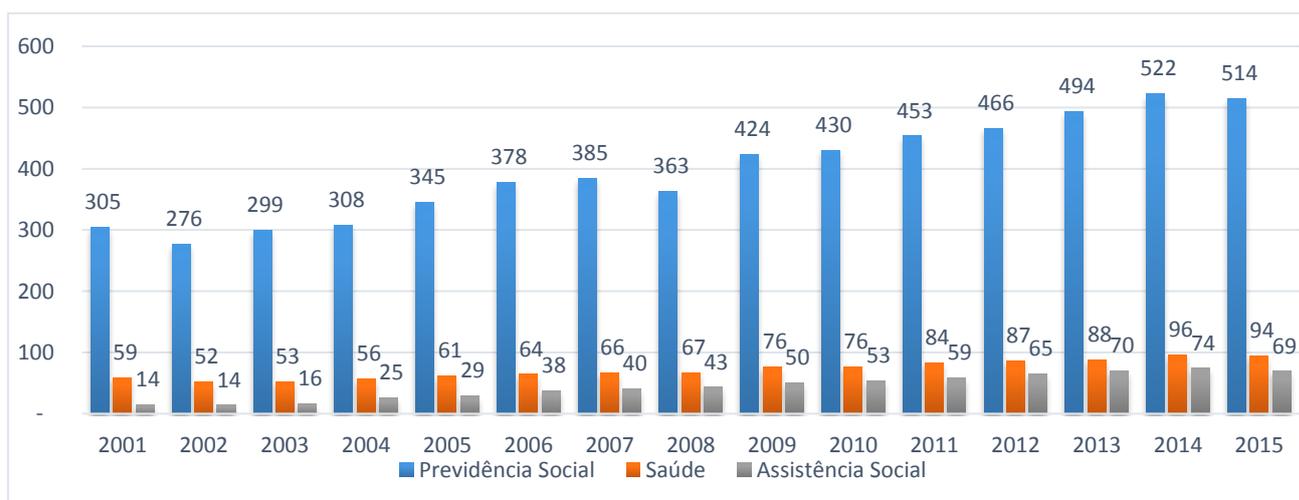
A forma de financiamento da seguridade social, conforme prevê o artigo 195 da CF, seria de responsabilidade de toda a sociedade, feita de forma direta e indireta. Os recursos seriam provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, por meio de contribuições sociais incidentes sobre: o empregador, o trabalhador, as receitas de custos e prognósticos e sobre importadores de bens e serviços.

Tafner (2007) questiona o fato de a Constituição de 1988 ter ampliado o rol de direito dos cidadãos mesmo na categoria da previdência, que diferente da saúde e assistência social, se constitui como um sistema contributivo. O autor também destaca que o sistema de financiamento da seguridade social, via contribuições específicas, criou um sistema tributário paralelo aos outros tributos.

Outras rubricas importantes que a Constituição de 1988 estipulou para a previdência foram: os valores dos benefícios rurais foram dobrados, determinação do piso de um salário mínimo para os benefícios, todos os benefícios foram recalculados para recompor os seus valores reais, e os valores das contribuições salariais para o cálculo dos benefícios, assim como os valores pagos por todos os benefícios, foram indexados à inflação (Oliveira, 2000).

Analisando os dados de despesa da União no Gráfico 2.1, com as três funções da seguridade social, vemos que a previdência social possui uma parcela média de 78% dos gastos, a saúde de 14% e a assistência social de 8%. Em termos médios, a parcela de participação nos gastos da saúde mantém uma trajetória estável, enquanto a da previdência é decrescente e a da assistência social é ascendente. Entre 2000 e 2015, a previdência teve um aumento real de despesas de 69%, a saúde de 59%, e a assistência social de 383%.

**Gráfico 2.1 - Despesas pagas pela União com Previdência, Saúde e Assistência. Valores em bilhões\*.**



Fonte: SIGA. Elaboração: Própria. \*Ajustado pelo IGP-DI/FGV. Base dez/2015.

### 2.2.3 Características Gerais

O artigo 201 da Constituição Federal define a Previdência Social como: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Portanto, a previdência social brasileira exige filiação obrigatória para todos os trabalhadores ativos, e a literatura econômica apresenta alguns autores que mostram justificativas para essa obrigatoriedade.

Gillion (2000) aponta dois motivos para a previdência ser compulsória: Primeiro, se o sistema previdenciário de um país se preocupa em financiar pensões de combate à pobreza, então não pode haver a possibilidade de os indivíduos evitarem de dar suporte àqueles que possuem baixa renda. Segundo, grande parte da população pode sofrer de miopia temporal, ou seja, quando os indivíduos são “deixados por conta própria” eles teriam uma visão de curto prazo, e não seriam capazes de poupar o suficiente para a aposentadoria, se tornando um fardo para o Estado.

Oliveira (2007) argumenta que a obrigatoriedade da contribuição previdenciária é uma forma de contornar o risco de seleção adversa, pois dentre os grupos de pessoas amantes do risco e o das avessas ao risco, somente as do segundo grupo tenderiam a aderir à previdência. Isto faria com que o prêmio ou os valores dos planos previdenciários subissem de preço, fazendo com que mais indivíduos desistissem de aderir ao plano, de tal modo que o fenômeno de seleção adversa ocorresse.

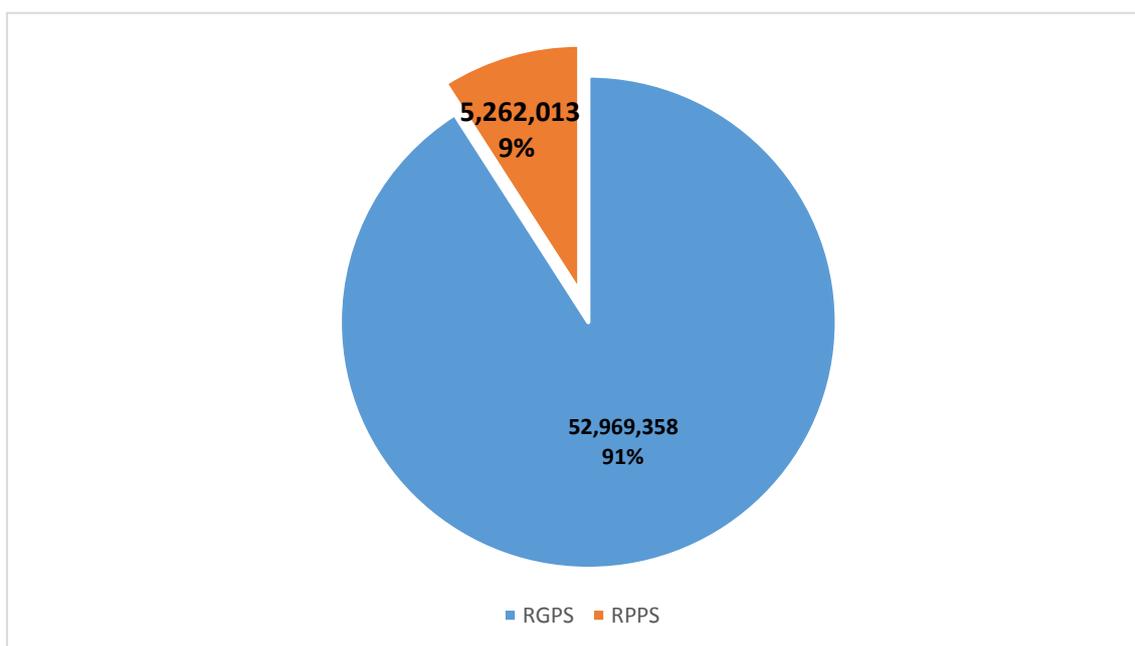
A função da previdência não abrange apenas o pagamento de aposentadorias, mas também outros benefícios como auxílio-doença, auxílio-acidente, salário-família, salário-maternidade. Além disso, aos dependentes dos beneficiários ela oferece pensão por morte e auxílio-reclusão, ou seja, ela também funciona como “seguro” social que cobre a perda da capacidade laboral do trabalhador e auxilia os seus familiares.

Delgado e Cardoso (2004) ressaltam que outra função importante do sistema previdenciário brasileiro foi concretizada com a aposentadoria do campo, implementada em 1972 com o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Prorural/Funrural), e apresentou avanços com a implantação do regime universal em 1992. O objetivo de levar a aposentadoria para o campo foi trazer a condição de

assistente familiar (aquele que contribui com a renda da família) a idosos de baixa renda, já que na maioria das vezes eles dependem do apoio da família para sobreviver. Delgado e Cardoso destacam que a aposentadoria no campo exerce um importante papel como política agrícola, ao elevar o nível de renda da família e tirá-las de níveis extremos de pobreza.

A previdência social brasileira é dividida em três tipos de sistemas. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que inclui todos os trabalhadores formais, do setor público e privado, contribuindo para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que abrange servidores públicos (concursados e efetivos) e militares. E os Regimes Complementares, que promovem um seguro previdenciário adicional, sendo uma aposentadoria contratada para garantir uma renda extra ao beneficiário (Portal Brasil, 2012). Como mostrado no gráfico 2.2, no ano de 2013 (base de dados mais recente para a comparação), mais de 90% dos contribuintes se encontravam no RGPS.

**Gráfico 2.2 – Contribuintes totais do RGPS e do RPPS\* em 2013.**



Fonte: BEPS e MPS. Elaboração: Própria. \*Foram considerados como contribuintes os trabalhadores ativos que integram o RPPS dos Estados e Municípios.

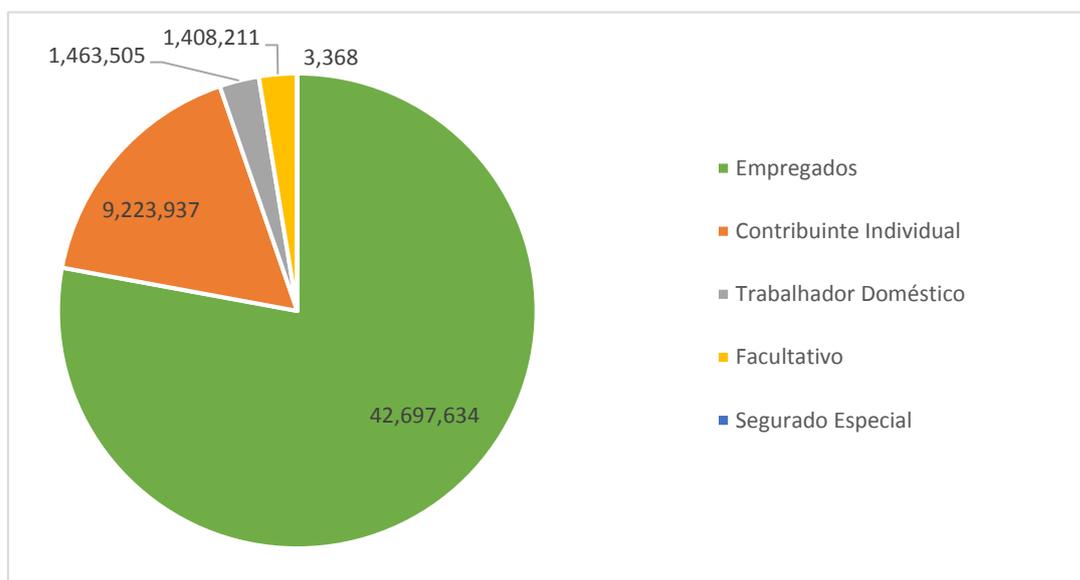
### 3. Regime Geral de Previdência Social

O RGPS é de filiação obrigatória para todo trabalhador que exerça atividade remunerada legalmente. A idade mínima para se filiar a esse regime é de 16 anos. Os beneficiários se dividem em segurados e dependentes. Os segurados também se dividem entre obrigatórios e facultativos.

Os segurados facultativos são aqueles que não trabalham, porém desejam cobertura da proteção previdenciária. Exemplos são a dona de casa, o estudante e o síndico que não recebe remuneração.

Na modalidade de segurados obrigatórios há cinco categorias: empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, avulsos e segurados especiais. A diferença entre o contribuintes individuais e os avulsos, é que os segundos prestam serviços ou por intermédio de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra. Os empregados e os contribuintes individuais são os dois grupos mais significativos em número de pessoas, representando 78% e 17% do total de contribuintes, respectivamente (Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.1 – Contribuintes do RGPS em 2014.**



Fonte: BEPS. Elaboração: Própria.

Os benefícios são divididos entre os que necessitam de carência e aqueles que não necessitam. Nesse sentido, entende-se como carência o que está definido no artigo 24 da lei nº 8.213/91:

“Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências. “

Os auxílios que exigem carência são: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial e salário-maternidade. Os que não exigem são: pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, salário-família, reabilitação profissional, serviço social e salário maternidade para empregadas domésticas e contribuintes avulsas.

Na aposentadoria por idade, a idade mínima de requerimento é de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres. Para os trabalhadores rurais, esse critério tem uma redução de cinco anos, ou seja, 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Na aposentadoria por tempo de contribuição, o trabalhador pode optar por integral ou proporcional. Para ter acesso à aposentadoria integral o trabalhador precisa comprovar pelo menos 35 anos de contribuição se for homem, e 30 anos se for mulher. Para aposentadoria proporcional, o trabalhador precisa combinar a aposentadoria por tempo de contribuição com a idade mínima. (Foguel *et al.* 2012).

Matijascic (2016) faz uma análise comparativa da aposentadoria em 13 países, incluindo os BRICS, alguns países desenvolvidos e latino-americanos (Tabela 3.1). Ele mostra que a regra de carência mínima da aposentadoria por idade é uma das mais rígidas, sendo de quinze anos de tempo de contribuição, enquanto alguns países exigem tempo de serviço ou de residência. Já em relação à aposentadoria por tempo de contribuição, ou aposentadoria ordinária, o autor mostra que o Brasil possui regras generosas, comparado aos países desenvolvidos. A idade de referência é maior do que a dos BRICS, mas menor do que a dos países desenvolvidos. Com isso, ele conclui que as regras previdenciárias brasileiras são onerosas com as pessoas de baixa renda e generosas com os mais abastados.

**Tabela 3.1 - Carência e idade de acesso a aposentadorias**

<b>País</b>	<b>Carências mínimas (não inclui benefícios assistenciais)</b>	<b>Carência de referência (aposentadoria ordinária ou completa)</b>	<b>Idade de referência (homem/mulher)</b>	<b>Idade mínima</b>
Brasil	Quinze anos de contribuição	35/30 anos de contribuição	65 anos (homem); 60 anos (mulher)	Não
Rússia	Cinco anos de cobertura	Não fixa	60 anos (homem); 55 anos (mulher)	Regional
Índia	Dez anos de cobertura	Não existe pensão completa	55 anos	Não
China	Quinze anos de cobertura	Atuarial via contribuição	60 anos (homem); 55 anos (mulher)	50 anos (homem); 45 anos (mulher)
África do Sul	Teste de meios	Não aplicável	60 anos	Não muda
Argentina	Dez anos de serviço	Trinta anos de contribuição	65 anos (homem); 60 anos (mulher)	Não muda
México	Não prevê	25 anos de contribuição	65 anos	Não
Chile	Vinte anos de contribuição	Não fixa	65 anos (homem); 60 anos (mulher)	Não
Portugal	Quinze anos de contribuição	Quarenta anos de contribuição	66 anos	57 anos
Itália	Quinze anos de contribuição	42 anos de contribuição	66 anos (homem); 62 (mulher)	Não
Alemanha	Cinco anos de contribuição	45 anos de contribuição	65 anos e 1/4	63 anos
Suécia	Não definida	Não fixa	65 anos	61 anos
Estados Unidos	Dez anos e cobertura	35 anos de cobertura	66 anos	61 anos

Fonte: ISSA. Elaboração: Matijascic (2016).

### 3.1 Análise financeira

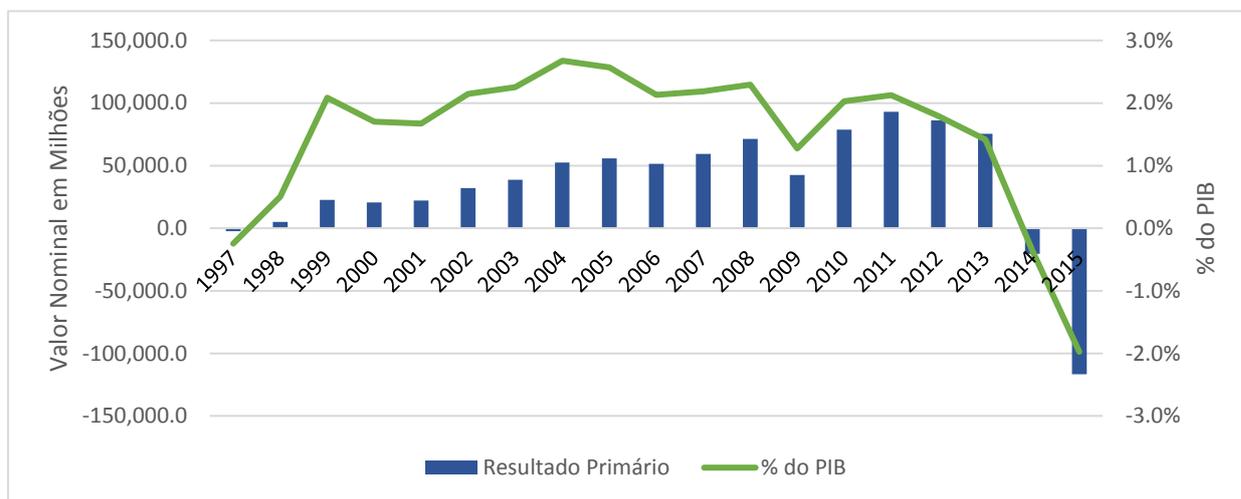
#### 3.1.2 Crise Fiscal do Governo Federal

O Governo Federal vem sofrendo descontrole do ponto de vista fiscal. De 1998 a 2013, o Governo Federal apresentou superávits primários positivos, porém, essa tendência sofre um viés em 2014 e 2015, anos nos quais houve déficits primários nos valores de 0,4 e 2 por cento do PIB, respectivamente (Gráfico 3.2).

A dívida do Governo Federal, que apresentava uma trajetória de queda desde 2003, também sofreu uma mudança de curso em 2014, cujo mês de janeiro apresenta os menores valores da série. Essas dívidas passam de 60,7% do PIB de dívida bruta e 31,2% do PIB de dívida líquida para 75 % e 45,8% do PIB, respectivamente, em setembro de 2016 (Gráfico 3.3).

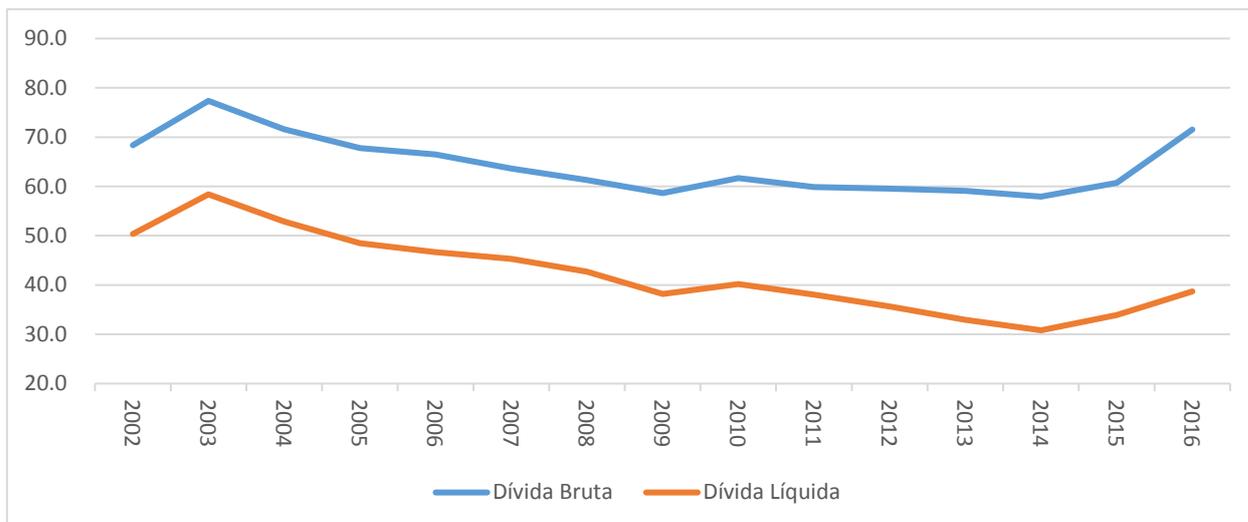
Dado esse cenário de endividamento e descontrole dos gastos, cabe destacar a importância de se avaliar a saúde financeira do RGPS, tendo em vista que os gastos com benefícios do RGPS apresentaram uma média de 38,5% de participação nas despesas primárias do Governo Central, entre 1997 e 2015 (Tesouro Nacional).

**Gráfico 3.2 – Resultado Primário do Governo Central.**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: Própria.

**Gráfico 3.3 – Dívida Bruta e Líquida do Governo Geral.**

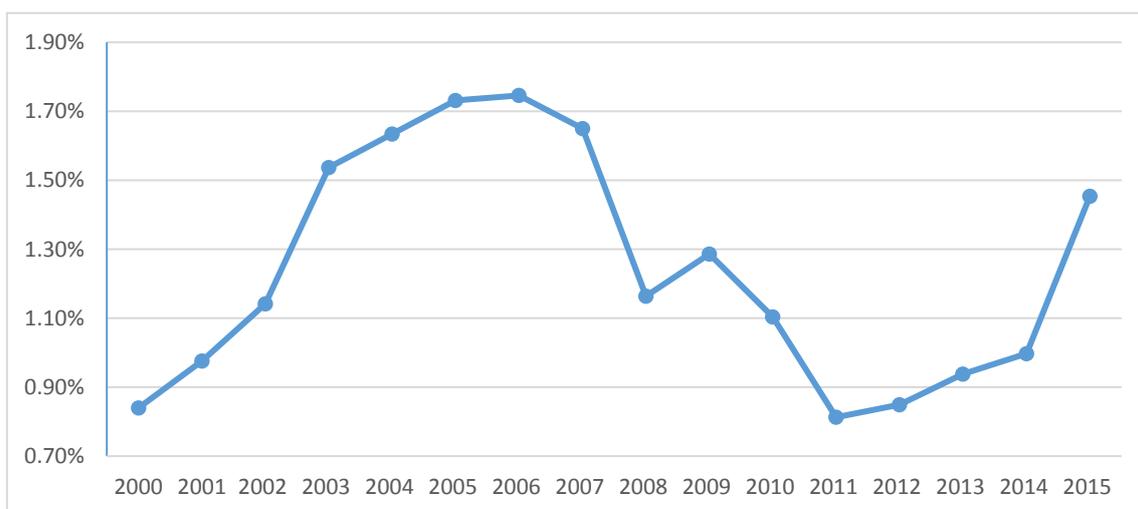


Fonte: BACEN. Elaboração: Própria.

### 3.1.2 O Saldo do RGPS

Atualmente a previdência brasileira também passa por uma crise fiscal. No período de 2000 a 2005 houve um aumento do déficit do RGPS, mas a partir de 2006 esse déficit passa a cair. Porém, a trajetória de queda se interrompe em 2011, e apresenta um crescimento explosivo em 2015. Entre 2014 e 2015, o aumento foi de 46% (Gráfico 3.4).

**Gráfico 3.4 – Déficit do RGPS em % do PIB.**



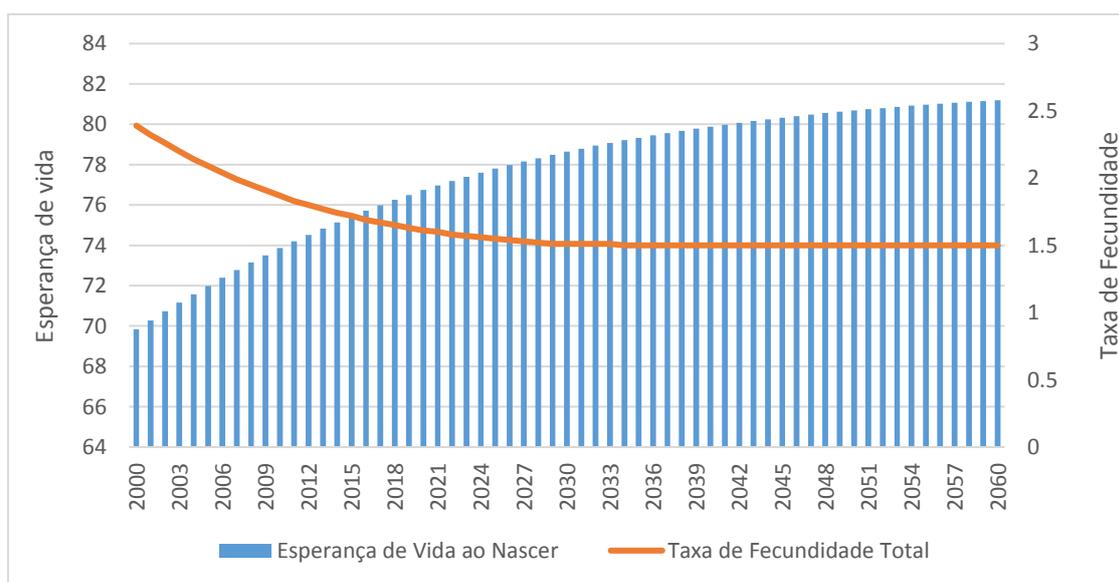
Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: Própria.

Matos *et al.* (2013) mostram que os déficits das contas previdenciárias (contribuição menos benefício) tiveram início em 1995. Lima e Matias-Pereira (2014), com base em projeções, mostram previsões de agravamento do déficit previdenciário para os próximos períodos até o ano de 2030, último ano analisado pelos autores. Eles consideraram na análise a estrutura previdenciária vigente e a trajetória de transição demográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os próximos anos.

Tafner (2007) aponta quatro fatores associados ao equilíbrio fiscal do sistema previdenciário: as condições macroeconômicas de trabalho, a dinâmica demográfica, os critérios de elegibilidade e as condições e evolução do mercado. Efeitos ligados aos três primeiros fatores são expostos nessa subseção, mas o último fator é assunto da seção seguinte.

Entre as causas do déficit previdenciário persistente no Brasil, a mais comum apontada pela literatura é a transição demográfica, um fenômeno que já atinge países desenvolvidos e cresce nos países em desenvolvimento. A transição demográfica caracteriza-se pelo envelhecimento populacional, ocasionado pela queda na taxa de fecundidade e aumento da perspectiva de vida (Lee, 2007). Espera-se que em 2050 o percentual da população mundial com mais de 60 anos atinja 22% no mundo. No Brasil, a tendência é de chegar a 30%, evidenciando que o processo de envelhecimento populacional ocorrerá de maneira mais acelerada no país (Weinberger, 2007; IBGE, 2008a, 2008b).

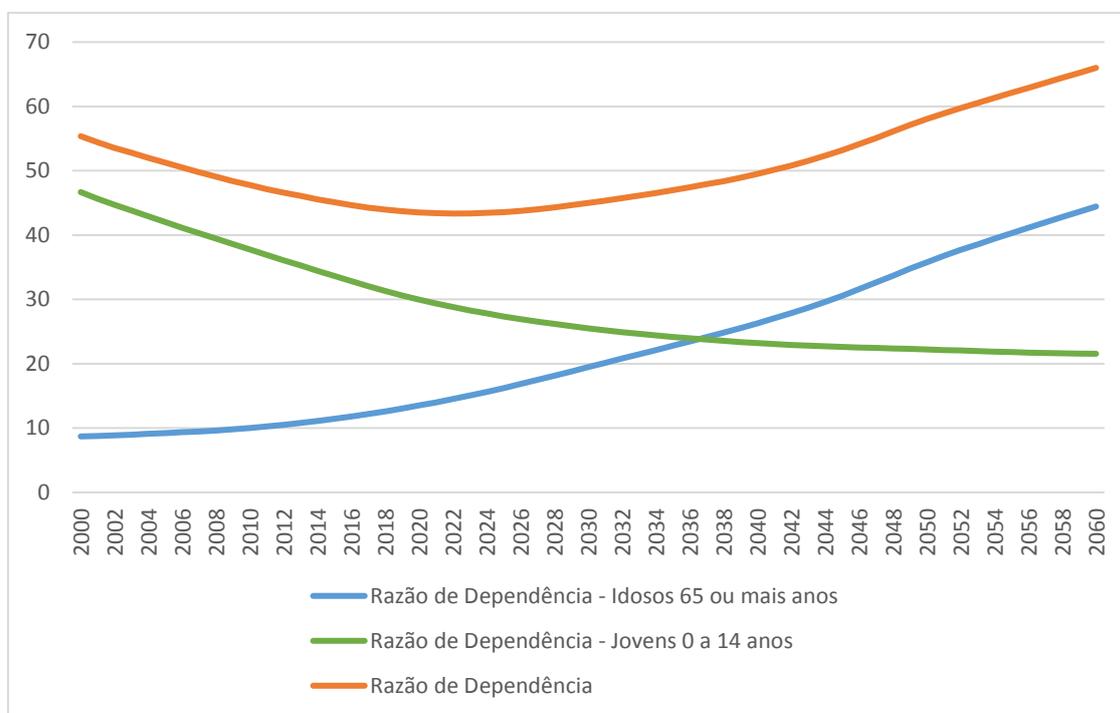
**Gráfico 3.5 – Esperança de vida e taxa de fecundidade. Com valores projetados.**



Fonte: IBGE. Elaboração: Própria.

O efeito do processo de envelhecimento da população nas contas previdenciárias de um sistema de repartição é medido pela mudança na taxa de dependência, definida pela soma da quantidade de jovens abaixo de 15 anos de idade e idosos acima de 65 anos de idade dividida pela população em idade ativa (PIA), que é a idade das pessoas aptas para trabalhar. A taxa de dependência brasileira tenderá a crescer a partir de 2025, impulsionada pelo maior número das pessoas acima de 65 anos, o que aumenta o número de beneficiários em relação ao número de contribuintes da previdência. Em outras palavras, se considerarmos a estrutura de pagamentos e benefícios vigentes, haverá uma queda da arrecadação e um aumento dos benefícios pagos, (Gráfico 3.6).

**Gráfico 3.6 – Razão de dependência. Com valores projetados.**



Fonte: IBGE. Elaboração: Própria.

Mesquita e Neto (2013) apresentam outras duas causas para a crise fiscal previdenciária. A primeira foi a definição do piso dos benefícios previdenciários de um salário mínimo a partir da Constituição de 1988, o qual teve um crescimento real que elevou os benefícios que são historicamente próximos do piso, como a aposentadoria por idade e o benefício assistencial para o idoso. Segundo os cálculos de Mesquita e Neto, entre 1993 e 2010 eles tiveram um aumento

real de 60,2% e 88,3%, respectivamente. A segunda causa foi o envelhecimento populacional sem o devido aumento de produtividade da mão de obra. Com o cenário de envelhecimento populacional, a capacidade de arrecadação do governo depende do aumento real do rendimento médio do trabalhador, e isso deve acontecer por meio do aumento de produtividade. Porém, ao se analisar os dados da produtividade brasileira, os autores mostram que ela vem apresentando níveis de crescimento baixos desde 1980.

Fazendo uma análise do crescimento de produtividade por trabalhador semelhante com a de Mesquita e Neto (2013), montamos a Tabela 3.2. Enquanto os autores usam dados do IPEA para os anos de 1900 e 2012 a fim de avaliar somente o caso brasileiro, optamos por usar os dados do *Conference Board* para os anos de 1951 a 2016 e faz uma comparação do Brasil com alguns países Sul Americanos e o México.

**Tabela 3.2 – Média do crescimento da produtividade por trabalhador. Em valores percentuais.**

Período	Países										
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	México	Peru	Uruguai	Venezuela	Média
1951/1960	3,1	3,4	4,0	3,8	1,9	2,2	5,7	3,5	0,9	4,1	3,5
1961/1970	3,5	3,9	3,6	2,0	2,5	3,0	3,1	4,0	0,9	2,5	3,0
1971/1980	2,4	2,5	4,5	3,0	2,4	1,9	1,3	0,5	3,1	-2,0	2,4
1981/1990	-3,2	-2,7	-1,9	1,3	0,4	-1,1	-1,8	-1,7	-1,3	-2,3	-1,8
1991/2000	2,8	0,8	1,5	4,8	0,4	-0,8	1,0	-0,8	4,3	-0,6	0,9
2001/2016	0,7	1,7	0,3	0,9	1,1	0,9	0,5	3,3	2,5	-1,0	0,9
1951/2016	1,7	1,7	1,7	2,1	1,4	1,1	1,3	1,8	1,5	-0,1	1,6
1951/1980	2,9	3,4	3,9	2,9	2,4	2,7	2,9	2,9	1,2	1,6	2,9
1981/2016	0,4	0,4	0,6	1,7	0,7	-0,1	0,5	1,4	1,6	-1,2	0,5

Fonte: *Conference Board*. Elaboração: Própria.

A Tabela 3.2 mostra que o crescimento da produtividade brasileira apresentou taxas negativas nos anos 80, abaixo da média do grupo de países selecionados, e apresentou um crescimento acima da média na década de 90. Nos anos 2001 em diante apresentou apenas 37% da média de crescimento do grupo.

Neri *et al.* (2007) também destacam que uma das causas do agravamento do déficit previdenciário teria sido a Constituição Federal de 1988, pois ela teria criada uma série de benefícios sem ter alterado os mecanismos de financiamento do sistema. Entre essas mudanças, os autores destacam a estipulação do piso em um salário mínimo e a redução da idade mínima da aposentadoria rural em cinco anos. Além disso, os autores argumentam que a Constituição de 1988 teria alterado o incentivo aos trabalhadores participarem da previdência, tendo como exemplo o acesso ao sistema de saúde público, que passou a ser universal com a Constituição de 88, e que antes era um direito dos contribuintes do regime previdenciário.

Oliveira *et al.* (2004) argumentam que dentro da sociedade brasileira existe um paradoxo na situação fiscal da previdência, que consiste em se ter uma previdência deficitária ao mesmo tempo em que se tem uma população jovem. Pois no sistema de repartição simples, a capacidade de pagamento da previdência se torna melhor quanto mais empregados jovens a economia possuir em relação ao número de idosos. Segundo esses autores a causa desse paradoxo viria tanto do lado dos beneficiários quanto dos contribuintes.

Do lado dos beneficiários, o problema do Brasil estaria no fato de não se conceder aposentadoria somente para os idosos, mas pelo critério de tempo de contribuição também estaríamos aposentando pessoas muito jovens para os padrões de aposentadoria mundial. Do lado dos contribuintes, o problema é a diferença entre o universo dos potenciais contribuintes da previdência, constituído pela população economicamente ativa (PEA), e do conjunto dos que efetivamente contribuem. Esse problema do lado dos contribuintes tem inúmeras causas, mas a mais importante é a informalidade, a qual levaria ao problema da evasão fiscal.

#### **4. Informalidade**

Visto o panorama geral da Previdência Social brasileira e da crise fiscal do RGPS, agora resta tratar de como o sistema previdenciário se relaciona com o trabalho informal.

O conceito de informalidade apresenta várias definições, e a investigação de todas elas e dos fundamentos do conceito estão além da proposta desse trabalho. Logo, essa subseção se propõe a fazer um breve resumo do conceito de informalidade, além de apresentar um pequeno panorama da informalidade no Brasil.

Corseuil et al. (2015) definem que o conceito de informalidade teria surgido em um relatório da Organização Internacional do Trabalho em 1972, e depois foi melhor desenvolvido na publicação de outros documentos. As primeiras definições de informalidade estariam ligadas somente às características das empresas, como o tamanho e a forma de atuação no mercado.

Uma outra forma de caracterizar a informalidade, que surge após o foco no empreendimento ser alvo de críticas de analistas, seria pela relação trabalhista. Essa outra definição teria ganhado destaque na XVII Conferência Internacional de Estatística do Trabalho (CIET), e define como emprego informal: os trabalhadores cuja relação trabalhista não eram sujeitas às leis trabalhistas, os trabalhadores por conta própria ou os empregadores de empresas informais. Nessa definição, a categoria dos empregadores ainda estaria ligada às características da empresa, mas a dos empregados estaria atrelada às relações trabalhistas.

Corseuil et al. (2015) também fazem um estudo empírico para três critérios de informalidade: empregados sem carteira assinada e empresas sem Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); ausência da contribuição para previdência social tanto de empregados como de empresários; empregados e empregadores de empresas com menos de cinco empregados e trabalhadores autônomos ocupados como “profissional das ciências e das artes” ou “dirigentes”. Eles mostram que há diferenças entre dados coletados para cada critério, e concluem que eles podem levar a diagnósticos distintos acerca das características dos trabalhadores informais. Logo, os autores afirmam que “discussões de políticas voltadas para o setor informal devem ter seus objetivos bastante alinhados com o critério utilizado na definição de informalidade” (Corseuil et al. ,2015, p.30).

Neri (2007) destaca que a informalidade no Brasil estaria ligada à qualidade do trabalho exercido, logo, a informalidade poderia ser entendida como a soma dos autônomos, dos empregados sem carteira assinada e dos não-remunerados, já que essas classes estariam mais propensas a condições precárias. De outro modo, o autor define os trabalhadores por conta própria como os “primos pobres” dos empregadores, pelo fato de eles não possuírem patrão

nem empregados. E os trabalhadores sem carteira e os sem pagamentos seriam os “primos pobres” dos empregados com carteira.

Para analisar a informalidade no Brasil, o critério de utilizado será o da ausência de pagamento da contribuição previdenciária dos indivíduos que compõem a classe dos trabalhadores por conta própria e a os dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, ou seja, um critério próximo ao de Neri (2007) na escolha do grupo de análise, e igual ao segundo critério apontado por Corseuil et al. (2015) como forma de definir os informais entre eles.

Utilizamos os dados da PNAD para os anos de 2012 a 2014, e os resultados estão contidos na Tabela 4.1. Nela podemos ver que as menores taxas de informalidade são dos trabalhadores por conta própria, em média 79,4%, e as maiores são do grupo de trabalhadores domésticos, em média 87,5%. No geral, vemos que apesar de essas três categorias ocuparem uma parcela considerável do universo dos ocupados, 40% na média, elas apresentam elevadas taxas de informalidade, o que favorece o argumento relevante para uma investigação da relação desses trabalhadores informais com a previdência.

**Tabela 4.1 – Informalidade em relação aos trabalhadores ocupados.**

Ano	Categoria					
	Empregados sem carteira de trabalho assinada		Trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada		Trabalhadores por conta própria	
	Porcentagem dos ocupados*	% que contribui para previdência**	Porcentagem dos ocupados*	% que contribui para previdência**	Porcentagem dos ocupados*	% que contribui para previdência**
2012	15,0	20,6	4,8	11,5	20,4	23,7
2013	14,6	22,3	4,5	11,9	20,4	25,6
2014	14,6	24,0	4,5	14,0	21,1	27,7

Fonte: IBGE. Indicadores Harmonizados e Síntese de Indicadores Sociais 2013, 2014 e 2015 – PNAD. Elaboração: Própria.

\* Distribuição das pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo a posição na ocupação e a categoria do emprego no trabalho principal.

\*\* Proporção de pessoas de 16 anos ou mais de idade que contribuem para a previdência social.

#### 4.1 Trabalho informal e previdência

Foguel *et al.* (2012) destacam que é uma característica dos países latino americanos terem um grande contingente de trabalhadores informais. O fenômeno de aumento da informalidade nesses países foi ocasionado, especialmente, pelo processo de ajustamento das suas políticas econômicas ao cenário internacional, ocorrido na década de 90 (Sasaki e Vasques-Menezes, 2012).

A preocupação em trazer os trabalhadores informais para a cobertura da previdência vem do fato de que, geralmente eles se encontram mais expostos a situações que podem prejudicar as suas capacidades laborais, como: pobreza, baixa escolaridade, baixos rendimentos e falta de cobertura dos sistemas de proteção social (OIT, 2006). E o fato de grande parte do contingente de trabalhadores informais se encontrarem no estado de pobreza faz com que eles tenham que lidar com fatores de risco como baixa qualidade da alimentação, falta de acesso a água potável e saneamento básico, pouco acesso a serviços de saúde e educação e condições precárias de moradia. A exposição a esses fatores de risco junto da falta de cobertura dos sistemas de proteção social traz vulnerabilidade aos trabalhadores informais (ILO, 2013).

Existem diversas explicações para o fenômeno da informalidade. Machado *et al.* (2008) apontam que a informalidade seria uma questão de conjectura do mercado de trabalho e da escolha do trabalhador. Como questão de conjectura, os autores apontam o fato de o setor formal exigir trabalhadores qualificados, empurrando os de menor qualificação para o setor informal da economia. Já ao que tange à questão de escolha, estaria no fato de trabalhadores escolherem ser autônomos para poderem auferir ganhos maiores do que se estivessem empregados com carteira assinada. De Soto (1987) argumenta que na atividade informal haveria como reduzir custos como: tributários, de transporte, regularização da moradia e de previdência social, tornando assim, os ganhos reais ainda maiores.

Maloney (2003) aponta que a escolha pela informalidade vem da desconfiança do trabalhador quanto à capacidade do Estado de exercer o seu papel de normatizador e provedor. Neri (2007) expõe dois fatores que podem explicar o crescimento da informalidade: o fato de o empregador não perceber a relação entre contribuição presente e benefícios futuros, e o fato do aparato legal, dos direitos trabalhistas, terem sido desenhados de uma forma que desincentiva a formalização. Para Gillion (2000), o sistema previdenciário afetaria a decisão dos trabalhadores, desde o ingresso no mercado formal até a decisão de poupança, devido ao fato

de o caráter contributivo ser obrigatório. A obrigatoriedade faria os indivíduos se comportarem de forma a minimizarem os efeitos das distorções causadas pela contribuição e seus benefícios.

Bertranou (2007) indica que a entrada de trabalhadores no setor informal tem relação com os ciclos econômicos. Em situações de crise, na qual ocorrem deterioração da economia e dos salários, as pessoas tendem a migrar para o setor informal, o que diminui a quantidade de proteção aos trabalhadores em períodos onde o certo seria que ela aumentasse.

Neri (2007) destaca ainda que “a criação e a difusão de modalidades de crédito consignado para aposentados e empregados formais, ocorridas no Brasil nos últimos anos, fizeram aumentar as vantagens por formalidade previdenciária e podem ter desempenhado algum papel nesse processo. (Neri, 2007, p. 298) “

Vasques-Menezes (2012) conduzem uma pesquisa com uma amostra de 12 trabalhadores por conta própria para investigar a relação deles com a previdência. Como resultados descobriram que o trabalhador individual não dá importância ao benefício previdenciário como garantidor do bem-estar, tanto por motivos econômicos quanto pela desconfiança da forma como o sistema previdenciário lida com essa classe de trabalhadores.

Entre os fatores econômicos que desestimulam esses trabalhadores a contribuir para a previdência, estão o desejo de obter rendas mais altas com a subtração dos impostos e contribuições, além das oscilações do emprego e da renda na qual essa classe está exposta. Com relação a esse segundo fator, os trabalhadores buscam se proteger dos riscos inerentes a ela por meio da qualificação profissional e do acúmulo de reservas. Isso também faria o trabalhador individual buscar outras formas de proteção, como a compra de imóveis, poupança e no caso dos indivíduos de maiores rendas, a previdência privada.

Ao se discutir o que leva o trabalhador informal a ter desconfiança quanto à previdência, os autores apontam que é a falta de transparência em relação aos resultados dos benefícios previdenciários.

Dentro desse contexto social, vemos que a proteção do trabalhador informal passa a ser uma prioridade dentro do que é estabelecido na CF de 88 e no conceito de seguridade social, exposto na primeira seção.

Já do ponto de vista da importância fiscal, Foguel et al. (2012) argumentam que a informalidade atinge o equilíbrio fiscal do sistema previdenciário pelo lado da arrecadação, devido à dificuldade de tributar o rendimento dos trabalhadores sem contrato formal. Tafner e Giambiagi (2007) discutem que o problema dos desequilíbrios fiscais da previdência social brasileira vem do fato de que:

“ [...] não reconhecemos as profundas mudanças que ocorreram no mundo do trabalho, cujas manifestações mais visíveis são o elevado desemprego e a gigantesca e estrutural informalidade e, por consequência, não nos dedicamos a discutir formas de incorporar efetivamente esse enorme contingente ao mundo da formalidade. (Tafner e Giambiagi, 2007, p. 17) ”.

Um outro problema fiscal causado pela informalização seria de que os trabalhadores formais teriam que arcar com custos de seguridade social maiores do que deveriam, pois como os benefícios sociais são divididos por toda sociedade, os informais poderiam ser “caronas” (ILO, 2013).

Como forma de investigar as contribuições previdenciárias dos trabalhadores informais no Brasil, discutiremos alguns estudos feitos nessa área. A análise desses autores se estende para a medição de como algumas medidas tomadas pelo governo brasileiro impactaram o perfil contributivo dos trabalhadores informais.

Neri (2007) utiliza o modelo de diferença em diferença para medir a mudança na probabilidade de os trabalhadores contribuírem para a previdência social, ou seja, a probabilidade de formalização do trabalhador. Usando uma equação logística, ele seleciona como variáveis-chave as regiões rural ou metropolitana, e os anos de 1993, 1996, 1999, 2002 e 2004. O resultado desse estudo foi de que as pessoas das regiões metropolitanas têm 2,2 vezes mais chances de contribuir para a previdência. Entretanto, essas probabilidades mostraram uma queda ao longo do tempo. O autor destaca que o segundo resultado seria proveniente do aumento da informalidade previdenciária ao longo do ciclo de vida, e que mostraria uma tendência de aumento da informalidade nas gerações mais novas.

Neri *et al.* (2007) juntam o problema de informação assimétrica, em que os indivíduos não declaram suas rendas verdadeiras, com os incentivos da Constituição Federal de 88 para estimar o impacto dessa Constituição sobre a decisão de o indivíduo autônomo participar da

previdência. Além disso, os autores também investigam a melhora fiscal na situação de informação perfeita, na qual os indivíduos declaram o seu real rendimento.

Usando um modelo da teoria de contratos, de principal (governo) e agente (indivíduos), os autores mostram duas situações em que o governo desenha dois planos previdenciários destinados a duas classes de indivíduos, os de renda baixa e os de renda alta. Na primeira situação, ou situação ótima, o Governo consegue observar a renda de cada indivíduo, e com base nisso ele faz um plano de contribuição e benefício para cada perfil de renda, de forma a maximizar a receita líquida com a previdência. Na segunda situação, o governo não consegue observar a renda de cada indivíduo, o que faz com que a contribuição e o benefício do plano para o grupo de baixa renda sejam menores do que os ótimos da situação anterior. Logo, com a presença de assimetria da informação, a arrecadação líquida ficaria menor do que a ideal.

Com base nisso, os autores concluem que é possível melhorar as contas previdenciárias caso o governo adotasse uma melhor fiscalização no pagamento da previdência, de forma que os contribuintes não omitissem suas rendas verdadeiras.

Depois, usando o modelo de agente e principal citado acima, Neri *et al.* (2007) incluem duas mudanças da Constituição Federal de 1988 no modelo, a fim de avaliar como elas afetam o incentivo a contribuir para previdência. A primeira mudança é a universalização do sistema público de saúde, e a segunda é o aumento do piso de meio salário mínimo para um salário mínimo. Segundo o modelo, essas mudanças reduziriam o incentivo para a contribuição previdenciária, especificamente dos mais pobres. Por fim, os autores fazem um estudo empírico utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios, para testar a validade desse modelo em relação à decisão dos trabalhadores individuais. Os dados mostraram uma queda na porcentagem de trabalhadores individuais que contribuem para previdência após a Constituição de 88, porém, o grupo que mais deixou de contribuir foi o de alta renda, contrariando o que dizia o modelo.

Camargo e Reis (2007) medem o impacto das Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) sobre a probabilidade de trabalhadores autônomos de baixa renda contribuírem para a previdência. A LOAS concebe um pagamento mensal de um salário mínimo para pessoas que tiverem atingido 65 anos e possuírem renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, sem exigir que haja contribuições prévias.

Segundo os autores, pelo fato do valor pago pela LOAS ser igual ao piso dos trabalhadores na ativa, ela poderia criar um incentivo para que esses trabalhadores decidam não contribuir para a previdência. Logo, a LOAS elevaria os gastos do Estado com o pagamento de benefícios, ao mesmo tempo que geraria uma queda de contribuições previdenciárias, já que aumentaria os benefícios de não se formalizar sem alterar os custos da informalização. No artigo, é feito um exercício empírico com um modelo de diferença em diferença para os anos de 1992 a 1997, e de 1992 a 1996. O objetivo dessa análise é medir o efeito da LOAS, que teve início em 1993, sobre o grupo de tratamento - formado por indivíduos por conta própria com menos de oito anos de escolaridade - contra um grupo de controle - composto por trabalhadores por conta própria com mais de oito anos de escolaridade.

Usando dados da PNAD, Camargo e Cortez concluem que há evidências de que a LOAS afeta negativamente a probabilidade de contribuição dos trabalhadores de renda baixa para a previdência. Diante disso, são apresentadas duas propostas para contornar esse incentivo da LOAS para o aumento da informalização: a desvinculação do valor do benefício pago pela LOAS do valor do salário mínimo e o aumento da idade mínima para ter direito a essa pensão. Essas duas medidas visariam a aumentar os custos da informalização.

Esses estudos indicam que houve um movimento das novas gerações em direção à informalidade e que as tentativas do governo brasileiro de melhorar a assistência social, CF de 88 e LOAS, geraram um efeito negativo nas contribuições previdenciárias dos trabalhadores individuais. Erros de cálculo como estes ajudam a colocar a sustentabilidade financeira do RGPS em risco. Porém, também houve o reconhecimento do problema, que culminou no Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) em 2007. Esse plano e outros serão tratados na próxima seção.

#### **4.2 Programas de incentivo à formalização**

Camarano e Kanso (2007) argumentam que ao contrário do caso Europeu, a informalização do mercado de trabalho tem tido um impacto negativo nas contas previdenciárias brasileiras maiores do que a transição demográfica. Segundo eles, o Brasil teria um sub-aproveitamento de trabalhadores que poderiam ser inseridos dentro do sistema previdenciário. Gillion (2000) também aponta que a falta de cobertura de trabalhadores é um

problema que atinge todos os países em desenvolvimento devido às dificuldades em trazer trabalhadores informais para a previdência e fiscalizar suas contribuições. Para o autor, a cobertura universal é o princípio normativo mais importante dos sistemas de pensões.

Logo, a inclusão de trabalhadores informais na Previdência Social poderia ser estimulada com programas direcionados a esse propósito. Para Foguel et al. (2012):

“ [...] devido à elevada participação da economia informal no emprego e produto na América Latina, a inclusão dos trabalhadores desse setor no sistema de seguridade tornou-se uma preocupação dos gestores públicos” (Foguel *et al.*, 2012, p.644).

Com isso, podemos citar algumas considerações de Gillon (2000) sobre as políticas que visam a estender a cobertura previdenciária:

- É improvável que haja, em qualquer país, apenas uma solução para o objetivo de cobertura universal;
- Em países em desenvolvimento pode ser irrealista depender de uma extensão de um esquema de seguro social projetado para o setor formal como um meio de cobrir trabalhadores independentes e aqueles no setor informal;
- Níveis altos de cobertura dependem de um grau alto de consenso, e este último depende de que o esquema seja relacionado às necessidades e circunstâncias daqueles que procura cobrir;
- Alcançar uma extensão de cobertura é interdependente à boa governança e ao design do esquema.

O autor destaca ainda que as opções dessas políticas de extensão da cobertura previdenciária incluem:

- Reestruturar ou adaptar projetos existentes para facilitar a cobertura de grupos excluídos;
- Desenhar projetos especiais para grupos excluídos;
- Introduzir projetos, baseados em impostos, universais ou que “miram” grupos específicos;
- Encorajar o desenvolvimento de projetos especiais baseados em autoajuda ou princípios de seguro mútuo.

Dentro desse contexto, Foguel *et al.* (2012) discutem que o mais comum é o caso em que são constituídos fundos próprios para trabalhadores individuais, com regras mais flexíveis e menor leque de contingências seguradas. As contribuições feitas para esses fundos costumam ir para contas individuais ao invés de um fundo comum a todos trabalhadores, e nesse caso, o pagamento ou não das contribuições poderia não ser um problema relevante de pesquisa. Porém, o Brasil seria um dos poucos casos em que todos os trabalhadores contribuem para um mesmo fundo, fazendo, nesse caso, com que a investigação do fluxo de pagamento dos trabalhadores individuais seja um problema de pesquisa relevante.

Partindo disso, vamos para a análise de algumas políticas que foram feitas no Brasil e na América Latina, visando atrair os trabalhadores informais para a previdência social.

Delgado *et al.* (2007) estudam como o programa Simples sobre a formalização tributária-previdenciária das microempresas. O Simples é um programa de 1997, que busca simplificar, reduzir e favorecer o recolhimento de tributos por micro e pequenos estabelecimentos.

Os autores analisam o período entre 2000 e 2005 e mostram que houve um aumento do número de empreendimentos com vínculos empregatícios formais em decorrência do Simples. Mas ao analisarem dois grupos, os de optantes e os de não optantes pelo Simples, eles observaram poucas melhoras ou uma reprodução do desempenho econômico no grupo dos optantes. Esse grupo também apresentou uma importante queda no valor dos tributos pagos em relação aos não optantes.

Os autores medem então o impacto do Simples sobre a Arrecadação previdenciária sobre o prisma de dois efeitos:

- a) Perdas de tributos devidos dos optantes que já estavam no sistema.
- b) Ganhos pelo ingresso de novos estabelecimentos na formalidade, sobre as regras do Simples.

Delgado *et al.* (2007) deduzem que houve um resultado positivo na adição de “a + b”, porém, eles não calculam o valor desse efeito, o que levanta dúvidas sobre a precisão dos resultados.

Foguel *et al.* (2012) estudam o impacto do Plano simplificado de Previdência Social (PSPS) sobre a probabilidade de o trabalhador informal contribuir para a previdência. O PSPS foi iniciado em abril de 2007, e se trata de uma redução da alíquota de contribuição dos contribuintes individuais, do valor de 20% para 11%, mas somente para os que contribuem voluntariamente sobre um salário mínimo. O critério de aposentadoria para os trabalhadores que aderem ao programa passa a ser somente o de idade.

O método utilizado pelos autores foi o de diferenças-em-diferenças, e a base de dados utilizada foi o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que permite avaliar o histórico contributivo das pessoas que participaram do sistema previdenciário em algum momento. Cabe destacar que se buscou medir o efeito na probabilidade de contribuir de dois grupos já existentes (tratamento e controle), e não o efeito sobre a entrada de novos contribuintes. O grupo de tratamento foi constituído de indivíduos que contribuem exclusivamente sobre um salário mínimo, e o de controle foi de um grupo heterogêneo de indivíduos que contribuem sobre diversas faixas de valores.

O resultado desse estudo mostra que o PSPS aumentou as chances de contribuição voluntária para a previdência. Antes da aplicação do programa, a probabilidade média de contribuir voluntariamente para a previdência era da ordem de 57% para ambos os sexos, e após o programa, observou-se uma melhora entre 4 e 6 pontos percentuais (p.p.) para os homens, e de 2 a 4 p.p. para as mulheres.

Porém, os autores destacam que esses resultados não podem revelar efeitos sobre a arrecadação líquida do sistema, já que não mostram o efeito sobre a entrada de novos contribuintes. Além disso, as pessoas que contribuía acima de um salário mínimo podem ter passado a contribuir sobre o valor do piso, a fim de aproveitarem a redução de alíquota, diminuindo a arrecadação bruta.

Foguel *et al.* (2012) traçam ainda outras experiências de programas como o PSPS pelo mundo:

“Reduções na alíquota de contribuição e/ou aumento de benefícios para trabalhadores por conta própria vêm sendo ainda experimentados em diversos países dentro e fora da América Latina, tais como China (redução de 28% para 20% dos ganhos), África do Sul (dedução fiscal para contribuições feitas a planos oferecidos por companhias de seguro), Bangladesh (concessão de microcrédito a juros

subsidiados com contrapartida de depósito em poupança previdenciária), Quênia (regime flexível de contribuições com facilitação de pagamento através de telefonia celular), e Costa Rica (participação em regime progressivo do Estado na contribuição previdenciária de trabalhadores pobres) (Foguel *et al.*, 2012, pp. 645-646). “

Dentre os programas da América Latina que formam incentivos à participação do trabalhador por conta própria no sistema previdenciário, e que usaram o princípio de redução de tarifa, o mais emblemático é o Monotributo. Este programa foi iniciado na Argentina e adaptado para o Uruguai e a Venezuela. Ele consiste na junção de um imposto único (junção do imposto de renda com a contribuição previdenciária, além de alguns impostos incidentes sobre as pessoas jurídicas) com uma redução de alíquotas da contribuição previdenciária, algo próximo da junção do Simples com o PSPS, no caso brasileiro (Foguel *et al.*, 2012).

Segundo Bertranou (2007), no caso argentino além de se exigir que o optante do programa seja trabalhador independente, para receber o benefício do programa são necessários outros critérios que comprovem que ele é um contribuinte de baixa renda, como: a renda bruta, a área que o trabalhador exerce a sua atividade e o consumo de energia elétrica. Já no caso uruguaio, o Monotributo começou em 2001 e foi direcionado para empreendimentos de pequeno porte.

Os resultados desse programa mostraram que no caso argentino cerca de dois terços dos trabalhadores individuais contribuem por meio do plano (Bertranou, 2007). No caso uruguaio, o número de inscritos no Monotributo quintuplicou entre 2003 e 2008 (Lanzilotta, 2009).

Contudo, Foguel *et al.* (2012) evidenciam alguns três problemas associados a esses programas de seguridade informal para trabalhadores informais:

- 1) A informalidade pode ser vista como um fenômeno passageiro ou sazonal, e como os sistemas de monitoramento de contribuição são caros, não há justificativa para a implementação dos programas.
- 2) Não há motivos óbvios que justifiquem o compartilhamento dos ricos do sistema previdenciário com os trabalhadores individuais, pois grande parte das eventualidades que o trabalhador pretende se proteger, diz respeito ao vínculo trabalhista que ele tem com a firma e da sua continuidade.
- 3) Alguns seguros contra contingências não trabalhistas passaram a ser universais, porém não houve contribuição ou tributo exclusivamente vinculado.

Podemos citar outros motivos pelos quais os programas de incentivos à participação dos trabalhadores informais terem apresentados resultados limitados: Os trabalhadores informais possuíam renda muito baixa ou instável para o pagamento das taxas de contribuição; mesmo que os trabalhadores informais possuíssem capacidade de contribuir, eles prefeririam não o fazer, por motivos como a falta de confiança nos sistemas de seguridade, a distância entre os tipos de benefícios oferecidos e os que eles consideram necessidades, a complexidade e o tempo necessário para o processo de registro e de recebimento dos benefícios; O último motivo seria o requerimento de um longo período de contribuição (ILO, 2013).

## **5. Conclusão**

A Previdência Social levanta preocupações tanto do ponto de vista social, pelo fato de exercer uma função crucial na subsistência dos indivíduos quando ocorrem perda da capacidade laboral, quanto do ponto de vista fiscal, pois como foi discutido nesse trabalho, o RGPS entrou em uma nova trajetória de aumento de déficit fiscal. Porém, um assunto ainda pouco debatido é o grande contingente de trabalhadores que não contribuem para previdência, constituindo a classe dos informais. Esse trabalho buscou fazer uma revisão de literatura do assunto no Brasil, e levantar pontos a favor da relevância em se discutir o tema.

Mostramos que apesar de os trabalhadores informais serem um grupo de tamanho significativo no país, foram algumas medidas visando a melhorar a assistência social em grupos de baixa renda que acabaram por não incentivar o processo de formalização. Entre elas destaca-se a CF de 1988, que apesar de ter um forte apelo social, negligenciou o caráter contributivo do Sistema Previdenciário, ao conceder mais benefícios sem se preocupar com as suas formas de custeio.

E também devido ao caráter contributivo da previdência, mostramos que deve ser dado maior enfoque a formas alternativas de contribuição para os trabalhadores informais, já que esse grupo é mais afetado por situações que dificultam a sua inserção no sistema previdenciário e o pagamento continuado das parcelas de contribuição. Nesse sentido, alguns governos elaboraram planos de combate à informalidade previdenciária, e esse trabalho mostrou a relevância desses planos no combate à informalidade, embora eles apresentem algumas

limitações, que ainda são pouco exploradas na literatura. No Brasil, o PSPS e o Simples são exemplos de como o governo brasileiro vem tratando o tema nos últimos anos.

Mostramos também, argumentos de que a inclusão dessa classe de trabalhadores poderia gerar melhoras na arrecadação líquida do RGPS. Mas foi indicado nesse estudo que problema de crescimento explosivo do déficit previdenciário tenderá a se manter no longo prazo, já que o país terá que lidar com o fenômeno demográfico.

Esperamos que com o surgimento de debates acerca da previdência nos próximos anos, a inclusão dos trabalhadores informais no sistema previdenciário também possa ganhar destaque.

## 6. Referência bibliográfica

BERTRANOU, F. (2007). **Informal Economy, Independent Workers and Social Security Coverage in Argentina, Chile and Uruguay**. International Labour Office, mimeo.

CAMARANO, A. A. e KANSO, Solange. **Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social**. In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Ipea, 2007. p. 95-137.

CAMARGO, J. M. e REIS, M. C. **Lei Orgânica da Assistência Social: Incentivando a Informalidade**. In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Ipea, 2007. pp. 263-281.

CORSEUIL, C. H.; REIS, M. C. e BRITO, A. S. **Critérios de classificação para ocupação informal: Consequências para a caracterização do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil**. Estudos Econômicos, São Paulo. v. 45(1), pp. 5-31, 2015.

DE SOTO, H. **Economia Subterrânea: Uma Análise da Realidade Peruana**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

DELGADO, G. C. e CARDOSO, J. C. **O Idosos e a Previdência Rural no Brasil: A Experiência Recente da Universalização**. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 293-319.

DELGADO, Guilherme; QUERINO, A. C; CAMPOS, André; VAZ, Fábio; RANGEL, Leonardo e STIVALI, Matheus. **Avaliação do Simples: Implicações à Formalização Previdenciária**. Texto para Discursão, nº 1277. Ipea, 2007.

FOGUEL, Miguel N.; MOREIRA, Ajax e SANTOS, Daniel. **Impacto do Plano Simplificado de Previdência Social sobre as Contribuições Voluntárias ao Sistema de Previdência**. Estudos Econômicos, v. 42(4), pp. 639-669, 2012.

TAFNER, Paulo. **Seguridade e Previdência: Conceitos Fundamentais**. In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Ipea, 2007. pp. 29-63.

TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio. **Introdução**. In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Ipea, 2007. pp. 11-25.

Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central - Estrutura Nova (Jan/1997-Setembro/2016)**. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Anexos+RTN+Set+2016.xlsx/a6fbd940-caf4-4f0a-af89-eeba9864f595>>

GILLION, Colin. **The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office**. International Social Security Review, v. 53(1), pp. 35-63, 2000.

IBGE (2008a). **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade 1980-2050: Revisão 2008**. Portal do IBGE. Rio de Janeiro.

IBGE (2008b). **Tabelas da Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade: 1980-2050: Revisão 2008**. Rio de Janeiro.

ILO. **The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality**. Geneva, 2013.

LANZILOTTA (2009). **El Empleo por Cuenta Propia y la Cobertura de Seguridad Social en Uruguay**. In: Bertranou, F. (org.). **OIT: Trabajadores Independientes y Protección Social en America Latina**.

Lee, R. D. (2007). **Global Population Aging and its Economic Consequences**. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.

LIMA, D. V. e MATIAS-PEREIRA, José. **A Dinâmica Demográfica e a Sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social Brasileiro**. Revista de Administração Pública, v. 48(4), pp. 847-868, 2014.

MALONEY, W. E. **Informality Revisited [Working Paper n. 2965]**. The World Bank Latin America and the Caribbean Region, 2003.

MATIJASCIC, Milko. **Previdência Pública Brasileira em um Perspectiva Internacional: Custeio, Benefícios e Gastos**. Texto para Discussão, nº 2188. Ipea, 2016.

MATOS, P. R. F.; MELO, F. Souza P. e SIMONASSI, Andrei Gomes. **Análise de solvência do regime geral da previdência social no Brasil**. Estudos Econômicos, São Paulo. v. 43(2), pp. 301-333, 2013.

NERI, Marcelo; TAMM, S. D.; MENEZES, Flavio e KUME, Leandro. **Em busca de incentivos para atrair o trabalho autônomo para a Previdência Social**. Nova Economia, Belo Horizonte. v. 17(3), pp. 363-394, 2007.

NERI, Marcelo. **Informalidade**. In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Ipea, 2007. pp. 285-319.

OLIVEIRA, F. **Basic Issues in Reforming Social Security Systems**. Texto para Discussão, n.º 535. Ipea, 1997.

OLIVEIRA, F., BELTRÃO, K., PINHEIRO, K., PEYNEAU, F. e MENDONÇA, J. **O Idoso e a Previdência Social**. Texto para Discussão, n.º 413. Ipea, 1999.

OLIVEIRA, F. e BELTRÃO, K. **The Brazilian social security system**. Texto para discussão, n.º 775. Ipea, 2000.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I; PINHEIRO, S. S.; PEYNEAU, F. P. L. e MEDONÇA; J. L. O. **O Idoso e a Previdência Social**. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004, pp. 411-426.

Portal Brasil. **Tipos de Previdência**. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/tipos-de-previdencia>>

SASAKI, Maria Amélia e VASQUES-MENEZES, Ione. **Trabalhador informal e Previdência Social: o caso dos trabalhadores por conta própria de Brasília-DF**. Política e Sociedade, Florianópolis. v. 11(21), p. 173-197, 2012.

VALOR. **Ajuste só será completo com reforma da Previdência, afirma Temer**. Valor Econômico, 2016. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/politica/4782125/ajuste-so-estara-completo-com-reforma-da-previdencia-afirma-temer>>