

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

Juliana Guedes da Cruz

**Previdência Social e Desigualdade:
Uma análise da legislação previdenciária brasileira.**

Monografia submetida ao curso de Ciências Sociais, habilitação Sociologia da Universidade de Brasília para a obtenção do grau de Bacharel em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Medeiros

Brasília

2011

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade de Brasília

A ficha catalográfica é confeccionada pela Biblioteca Central UnB.

Tamanho: 7cm x 12 cm

Fonte: Times New Roman 9,5

Juliana Guedes da Cruz

**Previdência Social e Desigualdade:
Uma análise da legislação previdenciária brasileira.**

Esta monografia foi julgada adequada para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais, habilitação Sociologia, e aprovada em sua forma final.

Brasília, 8 de julho de 2011.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcelo Medeiros
Orientador
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Santiago Falluh Varella
Universidade Brasília

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, que me deu apoio durante toda a minha vida escolar e, principalmente, minha graduação e teve muita paciência com minha ausência devido aos estudos e outras atividades.

Dedico também a todos que me motivaram a terminar minha graduação nos momentos mais difíceis, quando eu pensei em desistir.

Agradeço muito a Deus pela força que me deu durante todo este percurso e pelas bênçãos que tem trazido à minha vida.

E finalmente, agradeço ao meu companheiro, Luís Fernando, com quem pude contar em todos os momentos e sempre esteve comigo, e me deu muita motivação e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao CNPq, pelo apoio dado a este Trabalho de Pesquisa durante o ano de 2010 a 2011.

Agradeço à equipe de bolsistas do Programa de Iniciação Científica da qual participo desde julho de 2010, cuja cada participante teve muita disposição para contribuir com o trabalho dos demais colegas quando necessário.

Agradeço ao Prof. Dr. Marcelo Medeiros, pela valiosa orientação, na qual me ensinou a importância de fazer Sociologia não somente para explicar os problemas da nossa sociedade, mas principalmente para encontrar soluções e resolvê-los.

Agradeço também ao Dr. Carlos Roberto Ferreira, especialista em previdência social e desigualdade na distribuição de renda no Brasil, cujos trabalhos foram os meus principais referenciais teóricos.

Sou grata às colegas de curso Thayana Cavalcante, Tuíla Botega e Sarah Souza por terem me acompanhado durante toda a graduação.

E finalmente, agradeço à equipe da Incubadora Social e Solidária, do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília, onde desenvolvi meus conhecimentos sobre pesquisa social e cujo trabalho me ensinou três coisas importantes que levarei comigo para todas as minhas experiências profissionais: a autonomia, a pro atividade e o trabalho coletivo.

“Espera-se que a previdência social seja mais um instrumento de diminuição da desigualdade na distribuição de renda no Brasil.”

Ferreira, 2003.

RESUMO

Verifica-se que aposentadorias e pensões contribuem para o aumento da desigualdade na distribuição de renda no Brasil. Diante disso, este trabalho pretende explicar quais os elementos na legislação previdenciária, apesar das diversas reformas, que permitem que tal desigualdade aconteça. Foram escolhidos três elementos da legislação para serem analisados: os princípios constituintes do sistema, as formas de contribuição e as formas e critérios de acesso aos benefícios. O principal argumento é que se o sistema previdenciário se organiza para refletir contribuições passadas, ele tenderá a reproduzir ou agravar desigualdades na distribuição de renda no país. Os resultados demonstram que a legislação previdenciária torna o sistema elitizado e prejudica a participação de pessoas de baixa renda.

PALAVRAS-CHAVE:

Previdência Social, Seguridade Social, Desigualdade, Distribuição de Renda, Legislação Previdenciária, Equidade.

ABSTRACT

It is found that retirements and pensions contribute to the increase of inequality in the Brazilian income distribution. Facing this situation, the present work intends to expound which of the elements in the social welfare legislation, even after the changes it underwent, that allow this inequality to come about. Three elements of the legislation were chosen for analysis: the constituting principles of the system, the sorts of contribution, and the sorts and criteria of access to the benefits. The main argument is that if the social welfare system is organized to reflect past contributions, it will tend to reproduce or exacerbate inequality in income distribution in the country. Results show that the social security legislation turns the system elitist and affects the participation of low-income population in it.

KEYWORDS

Social Welfare, Social Security, Inequality, Income Distribution, Social Welfare Legislation, Equity.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proteção previdenciária entre Brancos e Negros em 2004.	43
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Contribuintes para o instituto de previdência social oficial em 2000.	33
Tabela 2 – Distribuição de componentes do rendimento domiciliar em estratos de rendimento domiciliar <i>per capita</i> em 2001.....	34
Tabela 3 - População Economicamente Ativa em 2009.....	37
Tabela 4 - Quantidade de Contribuintes pessoas físicas para o Sistema da Previdência Social, 2007-2009.....	37
Tabela 5 - Pessoas ocupadas, segundo a atividade, a posição na ocupação e a categoria do trabalho principal - 2008 e 2009.....	38
Tabela 6 - Contribuintes para a previdência Social, 2007-2009.....	39
Tabela 7 - Valor das aposentadorias por tempo de serviço, concedidas por Grandes Regiões de 2007 a 2009.	40
Tabela 8 - Pessoas de 16 a 59 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por proteção previdenciária e por sexo, de 2006 a 2008.	42
Tabela 9 - Proporção de negros ocupados e desprotegidos com capacidade contributiva em 2004, segundo faixas de rendimento.	42
Tabela 10 - Aposentados e Pensionistas por condição de atividade em 2009. (x 1000).....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social

CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

RPPS – Regime Próprio da Previdência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
RELATÓRIO DE PESQUISA	18
MARCO TEÓRICO	19
OBJETIVOS DA PESQUISA	28
HIPÓTESES	29
METODOLOGIA	30
RESULTADOS	31
CONCLUSÕES	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho será analisar a legislação previdenciária em seus principais aspectos, assumindo a premissa de que o aparato legal da previdência social possui elementos que permitem essa desigualdade elevada.

O Brasil é um dos países com os maiores níveis de desigualdade na distribuição de renda no mundo. Apesar dos progressos sociais, o país continua entre os países mais desiguais, segundo foi atestado pelo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, de 2010. Neste mesmo ano, o índice de GINI – que varia de “0” (igualdade absoluta) a “1” (desigualdade absoluta) – foi de 0,56, sendo o 3º pior índice do mundo.

Em um país com níveis tão elevados de desigualdade, a principal forma de redução deste quadro são as políticas de transferência e distribuição de renda, nos quais se enquadra a Previdência Social, que foi criada com o objetivo de ser um dos principais mecanismos de diminuição das desigualdades sociais e de construção de uma sociedade justa. Ela é, em geral, a segunda principal fonte de renda das famílias brasileiras, ficando atrás somente dos rendimentos provenientes do salário principal. Surgiu, em todo o mundo, em meio ao liberalismo econômico, no qual os movimentos em prol de um Estado de Bem Estar Social enfatizavam a importância de mecanismos que protegessem o trabalhador dos riscos relacionados ao trabalho e que o Estado assumisse essa proteção.

A função principal do sistema previdenciário é promover o seguro social, e diversas razões justificam sua existência. Em primeiro lugar, a previdência existe para poupar os indivíduos que não podem mais trabalhar, por motivos de idade, invalidez, morte, saúde, desemprego involuntário; ela substitui os rendimentos do trabalho e permite que o segurado mantenha a qualidade de vida. Em segundo lugar, tenta corrigir falhas no mercado e compensar dívidas sociais que prejudicaram a acumulação de renda durante da vida ativa. Além disso, é um sistema de cunho distributivo, que atua na diminuição da desigualdade da distribuição de renda e promove a solidariedade entre diferentes gerações. Ou seja, a previdência social possui impacto fundamental para o bem-estar da sociedade.

O sistema de previdência social não surgiu perfeito e ainda está longe desse patamar. Algumas reformas foram realizadas a fim de melhorar o sistema e aumentar o número de beneficiários. Tais reformas tiveram efeito positivo na previdência social, mas o sistema ainda enfrenta desafios.

Mais particularmente no Brasil, muitos teóricos e técnicos estudam a sustentabilidade econômica do sistema, tendo como base a alta carga orçamentária e os déficits apresentados. Em 2007, os gastos com Previdência Social no Brasil, já chegavam aos 12% do PIB, um custo demasiado expressivo para um país com taxas de crescimento relativamente baixas, em nível internacional (Caetano e Miranda, 2007).

Outro desafio enfrentado, e que será abordado neste trabalho, é a propriedade da previdência social de contribuir para diminuição da desigualdade na distribuição de renda, que é um dos objetivos principais do programa, além de prover uma renda que substitua a renda do trabalho, para manter a qualidade de vida do segurado-contribuinte.

O que se observa é que os rendimentos provenientes da previdência social, ao invés de contribuir para a distribuição de renda no país, têm gerado efeito inverso, causando uma distribuição regressiva de renda brasileira.

A literatura adiante mostrará os efeitos dos rendimentos provenientes das aposentadorias e pensões oficiais na desigualdade na distribuição de renda no país. Principalmente por meio da técnica de decomposição do índice de GINI, os pesquisadores encontraram sinais de desequilíbrio no sistema previdenciário brasileiro e a diminuição da participação do Estado na seguridade social, o que contribui para as elevadas taxas de desigualdade e para a fragilização dos direitos e segurança dos trabalhadores brasileiros.

Devido à atual dinâmica demográfica, com diminuição das taxas de mortalidade e aumento da expectativa de vida, a população idosa está aumentando e se torna cada vez mais necessário pensar o equilíbrio do sistema previdenciário, tanto no âmbito financeiro, como na capacidade de cumprir seus objetivos. Além disso, outras diversas mudanças econômicas no Brasil têm impacto sobre o funcionamento da previdência social: aumento do salário mínimo, mudanças na legislação trabalhista e no mercado de trabalho, desenvolvimento do mercado interno e externo, entre outros fatores.

Acredita-se que os gastos com previdência social no Brasil são demasiadamente elevados e mal distribuídos, concentrados nas camadas mais ricas da sociedade. Os motivos dessa concentração seriam os critérios de elegibilidade para participação do sistema, que diminuem a participação dos trabalhadores de baixa renda. Desse modo, as aposentadorias e pensões do instituto oficial de previdência social replicam a segmentação existente no mercado de trabalho, e não a diminui, como deveria ocorrer, segundo seu propósito.

A relevância deste tema se justifica pelo peso que a previdência social apresenta na renda das famílias brasileiras, e da importância dos programas de transferência de renda e seguridades social para a diminuição das desigualdades sociais. Tão importante é a importância de tais programas, que estudar o seu funcionamento, o cumprimento dos seus objetivos e os efeitos gerados na distribuição de renda é fundamental para a melhoria dos programas atuais e proposição de novas políticas.

Um país com uma situação de desigualdade em níveis tão críticos como o Brasil, necessita de soluções emergenciais, de mudanças, propostas e reformas atuais, que gerem resultados satisfatórios para as gerações futuras.

Enfim, a Previdência Social, como mostrado anteriormente, tem peso importante na estrutura econômica e social brasileira. Estudá-la é mais do que apontar discrepâncias na execução ou na legislação; é reconhecer que o sistema previdenciário existe para a construção de uma sociedade mais igualitária e justa, além de uma instituição significativa, que mantém relação de interdependência com outras instituições de nossa sociedade.

RELATÓRIO DE PESQUISA

A presente pesquisa foi realizada durante o ano de 2010 a 2011, e foi resultado das atividades do Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília, cujo objetivo foi analisar as políticas e propostas para a redução da Desigualdade Social.

A primeira parte da pesquisa se constituiu pelo levantamento bibliográfico sobre a temática e reconhecimento e domínio do objeto de pesquisa. A literatura escolhida incluía manuais de direito previdenciário, a legislação previdenciária e artigos recentes sobre o funcionamento da previdência social, as reformas previdenciárias e a impotência de um sistema de seguridade social em um Estado de Bem Estar Social.

A segunda etapa consistiu na definição do problema da pesquisa e da abordagem teórica sobre o assunto. A temática com maior frequência encontrada nos artigos científicos foi a contribuição dos rendimentos provenientes das aposentadorias e pensões na distribuição de renda no Brasil, onde foi verificada a participação de forma regressiva destes rendimentos, contribuindo para o aumento da desigualdade na distribuição de renda.

A etapa final consistiu no conhecimento da legislação previdenciária e levantamento das principais características do aparato legal que contribuem para que as elevadas taxas de desigualdade da distribuição de renda aconteçam.

Os efeitos dos elementos da legislação que contribuem para a desigualdade foram observados em dados estatísticos econômicos, populacionais e previdenciários mais recentes disponíveis.

MARCO TEÓRICO

A Previdência Social

A Previdência Social foi implementada oficialmente no Brasil em 1988, sendo descrita na Constituição Federal como instrumento da Ordem Social. Faz parte do sistema de proteção social (Seguridade Social), com ativa participação do Estado e da Sociedade, fundando-se principalmente na valorização do trabalho como meio para garantir o bem-estar e a justiça social.

Segundo Vieira (2005), a seguridade social é um conjunto de iniciativas da sociedade e do Poder Público que tem por objetivo garantir a tranquilidade aos indivíduos, para que, em caso de acometimento com alguma contingência, a qualidade de vida desses indivíduos e de sua família não seja significativamente diminuída. Pode ser entendida como uma ação coletiva para proteger os indivíduos contra a insuficiência de renda.

A seguridade social pode ser entendida como uma ação coletiva para proteger os indivíduos contra a insuficiência de renda. Essa “ação coletiva” pode ser interpretada como a interferência, administração ou regulamentação pública do Estado, este na condição de provedor da satisfação das necessidades sociais, e da sociedade.

O Sistema de Seguridade Social, conforme a constituição, visa garantir a saúde, a previdência social e a assistência social, estando estes também elencados entre os direitos sociais (Art. 6º da Constituição Federal). A seguridade social tem por finalidade, então, a proteção dos direitos, garantia das necessidades dos indivíduos, melhoria da estrutura de distribuição de renda e redução das desigualdades sociais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos já faz ênfase a esse aspecto, mais especificamente ao direito de cada ser humano à seguridade em casos de desemprego, invalidez, viuvez ou demais fatores que impliquem dificuldade de subsistência e incapacidade de trabalho.

Em alguns países, inclusive no Brasil, a seguridade social é contemplada, não somente pelos benefícios pecuniários, mas também pelos serviços de assistência social. Para Dixon (1999), “a seguridade social comporta 4 domínios: a prevenção da pobreza, a redução da pobreza, a compensação social e a redistribuição de renda”.

Princípios constituintes da Seguridade Social

A seguridade possui diversos princípios que valorizam o bem estar social, podendo este ser equacionado em vários tipos, dependendo da tradição filosófica. Independente dos princípios. Dixon (1999) observa que as decisões de políticas sociais não são meramente técnicas, mas principalmente ideológicas e filosóficas.

No Brasil, a seguridade social é regida por alguns princípios gerais descritos na Constituição Federal, que também se aplicam a outros elementos da Constituição:

- Igualdade;
- Legalidade;
- Direito adquirido;

Além destes princípios gerais, temos como princípios específicos da seguridade social, conceituados segundo Vieira (2005):

- Solidariedade social: este princípio busca que as pessoas, que podem e que estão em gozo de seus benefícios, se solidarizem e atuem para a redução das desigualdades sociais, contribuindo financeiramente ou por prestação de serviços, para que os demais, de condições inferiores sejam beneficiados pela seguridade social;
- Universalidade da cobertura do atendimento: este princípio garante que os serviços cobrirão todas as pessoas, sejam brasileiras ou estrangeiras, de acordo com as suas necessidades. Busca a maior amplitude possível de atendimento;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais: busca-se a não-distinção entre os beneficiários urbanos e rurais. Equivalência não significa igualdade, mas significa a não distinção dos valores dos benefícios.
- Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços: a seletividade implica que haverá escolha de qual segurado poderá receber o benefício. A distributividade significa que a renda será distribuída e redistribuída à medida em que as necessidades surgirem;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios: garante a segurança jurídica dos segurados mediante perdas monetárias;

- Equidade na forma de participação e custeio: o princípio da equidade busca a justiça na contribuição dos benefícios tratando desigualmente os desiguais, ou seja, quem ganha mais, paga mais.
- Diversidade da base de financiamento: significa amplitude de contribuintes, buscando segurança de financiamento do próprio sistema, da garantia de manutenção dos benefícios.
- Caráter democrático e descentralizado da administração: o caráter democrático implica que os próprios beneficiários também participem da gestão do sistema. E a descentralização é a distribuição do poder entre os agentes sociais envolvidos no processo;
- Tríplex forma de custeio: o financiamento da seguridade social é feito pela União, pelos trabalhadores e pelas contribuições das empresas empregadoras. Este princípio deve ser revisto devido ao texto constitucional que prevê a diversidade da base de financiamento.
- Preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço: prevê que não pode existir um benefício sem que antes haja fonte de financiamento.
- Anterioridade nonagesimal: qualquer contribuição só poderá ser exigida 90 dias depois da publicação ou modificação da lei;
- Vinculação das receitas previdenciárias: as contribuições da seguridade social são vinculadas aos gastos com assistência, previdência social e saúde.

O Sistema Previdenciário

As primeiras formas de previdência que surgiram no Brasil foram as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, que concediam benefícios aos ferroviários por aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e assistência médica.¹

Posteriormente, as CAPs foram regulamentadas pela lei Eloy Chaves, de 1923. Sua implantação foi considerada o marco inicial do sistema previdenciário brasileiro, e logo o benefício da lei foi estendido para os empregados das demais empresas, como portuária, de serviços de água, luz e esgoto, e outras categorias profissionais. Somente a partir de 1933 o

¹ Cada empresa possuía sua Caixa e Aposentadorias e Pensões – CAPs, e por ela era administrada.

Estado assume a administração das Aposentadorias e Pensões, e não somente a regulamentação.

Como já abordado, a Previdência Social possui dois objetivos principais: repor a renda dos trabalhadores quando a capacidade laboral foi impedida e reduzir a pobreza por meio da distribuição de recursos. Porém, a Previdência não tem como objetivo substituir todos os rendimentos do trabalho, mas uma parcela suficiente para manutenção do bem-estar do indivíduo.

Atualmente o sistema previdenciário brasileiro se divide em dois regimes de contribuição obrigatória. Há os benefícios para trabalhadores do setor privado – RGPS (Regime Geral da Previdência Social) – e para os trabalhadores do serviço público – RPPS (Regime Privado da Previdência Social).

Além disso, o RGPS é dividido em dois subsistemas: para trabalhadores segurados com baixa capacidade de contribuição – regime subsidiado - e para os trabalhadores com maior capacidade.

O RGPS cobre diversos eventos que prejudiquem e atividade laboral, como: invalidez, velhice ou tempo de serviço, doença, maternidade, acidentes de trabalho; desemprego e encargos familiares. O principal benefício deste regime é a aposentadoria por idade, respeitando as seguintes exigências:

- Aposentadoria por tempo de contribuição (35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres);
- Aposentadoria por idade (65 anos para homens e 60 para mulheres).

De contribuição facultativa, ainda existem o Regime de Previdência Complementar Pública e o Regime Privado.

Dos princípios e objetivos da previdência social elencamos:

- Universalidade de participação nos planos previdenciários;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- Cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente;

- Irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo;
- Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo; e
- Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Desigualdade na distribuição de renda ² no Brasil

A renda *per capita* é o principal indicador e mais apropriado para medir o bem-estar social e qualidade de vida de qualquer grupo social. A renda está associada aos salários dos trabalhadores, a capacidade produtiva, a capacidade de investimento em capital humano (educação), aos padrões de consumo, ao acesso a serviços pagos, entre outros fatores que, interligados, contribuem para o bem-estar do indivíduo e sua família.

Atualmente, um dos maiores problemas enfrentados no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda entre as famílias. O desenvolvimento econômico brasileiro foi marcado, desde a época colonial, pela maciça concentração de propriedade de poucos, e pelas péssimas condições de vida da maioria. E esta situação continua vigente no cenário atual.

Historicamente, a evolução da desigualdade de renda no Brasil acentua-se nas décadas de 60 e 70, tornando-se muito pior com a hiperinflação causada pelo fracasso do Plano Cruzado, e se estabilizou com a economia do Plano Real, na década de 90.

Segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2009, foi constatado que a distribuição de renda continua bastante desigual, mesmo que em nível menor que os anos anteriores. Como exemplo, os valores medianos de renda per capita na Região Nordeste é de R\$250,00, contra R\$500,00 da Região Sudeste. O Brasil ocupa posição elevada no ranking dos países mais desiguais do mundo. Para Barros (2001), a desigualdade de renda faz tão parte da história brasileira que já é considerada uma coisa natural.

² Neste caso, assume-se “distribuição de renda” como maneira pela qual a renda nacional é repartida entre várias categorias de pessoas que contribuem direta ou indiretamente para sua produção. (HOFFMANN, 1999)

Segundo Ferreira (2000), a desigualdade é ruim por si mesma, e tem efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico. O autor elenca diversos determinantes para a desigualdade na distribuição de renda no Brasil: as características natas do indivíduo, como gênero e raça; as características adquiridas, como nível educacional; as desigualdades geradas pelo mercado de trabalho; as imperfeições no mercado de capital, que segmenta, por exemplo, o acesso ao crédito; e fatores demográficos que reproduzem a desigualdade social.

Previdência Social e seus impactos na Desigualdade de Renda

Alguns estudos foram realizados para analisar a contribuição dos benefícios da Previdência Social na reprodução dessa desigualdade. A literatura sobre a contribuição das aposentadorias e pensões oficiais para o aumento da desigualdade na distribuição de renda no Brasil é, de certa forma, controversa. Alguns defendem que as aposentadorias e pensões contribuem para o aumento da desigualdade social (Hoffmann, 2003; Ferreira & Souza, 2006), e outros e assumem uma postura contrária (Rangel *et all*, 2009).

Contribuindo para a desigualdade ou não, os benefícios provenientes da previdência social (Caetano, 2008) funcionam como um grande mecanismo de distribuição de renda entre os municípios brasileiros, de acordo com a análise dos dados do PIB (Produto Interno Bruto).

A previdência social, por ter o maior orçamento individual dentre as políticas públicas do Estado brasileiro e por atingir um grande número de famílias, produz impactos significantes na distribuição de renda.

Um estudo realizado por Hoffmann (2003), através da decomposição do índice de GINI das famílias brasileiras, utilizando os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 1999, conclui que as aposentadorias e pensões têm participação substancial na perpetuação da desigualdade na distribuição de renda.

Segundo o autor, a participação da previdência na distribuição de renda só fica atrás da participação dos rendimentos pelo trabalho principal e das doações, e que este fenômeno é observado principalmente nas regiões metropolitanas, apesar de serem bastante concentradas também nas regiões rurais.

Com o mesmo estudo, realizado com os dados da PNAD de 2007, Hoffmann (2009) analisa que a desigualdade na distribuição de renda sofreu uma grande redução nos últimos anos, porém continua muito elevada em relação aos outros países. O autor observa que a concentração dos rendimentos de aposentadorias e pensões é muito maior em relação à concentração de salários, de modo a perceber que a previdência social continua reforçando a desigualdade na distribuição de renda entre as famílias brasileiras.

Ferreira & Souza (2004) realizaram o mesmo estudo com os dados da PNAD de 2001, e concluíram que o Sistema Previdenciário brasileiro tem apresentado sinais de desequilíbrio. Eles encontraram que as aposentadorias e pensões administradas pelo governo federal estão contribuindo para o aumento da desigualdade na distribuição de renda. Concluem que o Estado protetor tem diminuído a sua participação nos salários indiretos dos trabalhadores, reduzindo seus direitos e garantias sociais. Ainda concluem que:

“apesar de a Previdência Social exercer papel fundamental na diminuição da pobreza no Brasil, é saudável que as políticas públicas com caráter redistributivo sejam orientadas, principalmente, para os mais pobres, com o objetivo de diminuir a desigualdade na distribuição de renda.” (FERREIRA & SOUZA, 2004)

Segundo Ferreira (2004), apesar das reformas na legislação contribuírem para a ampliação do acesso aos benefícios, a maneira de distribuição destes, em especial dos servidores públicos, não sofreu muitas modificações, e a tendência é que a Previdência Social continue reproduzindo a desigualdade de distribuição de renda no país, concentrando os as aposentadorias, auxílios e pensões na parcela mais rica da sociedade brasileira.

Para o autor, o modelo de repartição simples é uma redistribuição invertida de renda. Como este modelo calcula os benefícios com base no último salário, os mais ricos, que recebiam melhores remunerações, terão um valor maior de benefícios; enquanto as camadas mais baixas, que receberam durante toda a vida remunerações inferiores, terão benefícios de menores valores.

Outros problemas apontados são: o desequilíbrio entre os regimes previdenciários, que concentram a maior parte dos benefícios no serviço público; e a acumulação de remunerações que geram acumulações de benefícios.

Tais problemas merecem maior preocupação devido à dinâmica demográfica da população brasileira. Segundo Camarano (2002), a taxa de envelhecimento da população nos últimos anos tem se elevado, não somente no Brasil, mas em nível mundial.

O idoso atualmente tem uma maior expectativa de vida, com menores taxas de deficiência física e mental, e maior participação na chefia das famílias. Além disso, o que contribui também para o envelhecimento da população é a redução das taxas de natalidade e mortalidade.

O Censo Demográfico realizado em 2010 aponta o envelhecimento da população brasileira, deixando o Brasil de ser um país jovem para se tornar um país adulto. O envelhecimento da população brasileira pode ser considerado moderado avançado, alcançando proporções acima da média. Os idosos, que em 2000 eram 5,9% dos brasileiros, em 2010 atingiram 7,4%.

Este rápido envelhecimento causa, segundo Camarano (2006), uma heterogeneidade no segmento idoso. Essas diferenças se apresentam tanto nas capacidades física e mental, como também na trajetória de vida, que os levam a ocupar segmentos diferentes na vida social e econômica do país. É possível observar, por exemplo, o componente feminino na população idosa. As mulheres são a maioria entre os idosos, e muitas delas não tiveram um trabalho remunerado durante a vida adulta, estando sujeitas a ocuparem uma situação socioeconômica desvantajosa.

Essa mudança no perfil etário da população altera o foco das políticas públicas, pois as aposentadorias e pensões constituem a principal fonte de renda dos idosos. Segundo Camarano (2006), a contribuição das aposentadorias e pensões na renda dos idosos, que era de 44,3% em 1983, passou para 59% já em 2003. Assim, as demandas da sociedade convergem ainda mais para a previdência social, ampliando o número de beneficiários e dos gastos com o custeio o sistema.

Devido a isso, torna-se cada vez mais importante analisar se o sistema previdenciário atual tem condições de cobrir essa demanda da população, tanto pelo viés da sustentabilidade orçamentária, como pela organização do sistema na distribuição de benefícios.

As Reformas na Legislação Previdenciária

A Legislação Previdenciária passou por algumas reformas desde sua criação. A primeira reforma foi em 1988, e foi conquistada a necessidade de estabelecimento de direitos sociais. Nesta reforma, a previdência social foi incluída no texto constitucional, foram elencados os princípios do sistema e houve a introdução dos regimes de contribuição – RGPS e RPPS (ou RJU).

A segunda reforma aconteceu em um cenário inflacionário e a busca de um equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, em 1998 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A principal característica desta reforma foi a manutenção do regime de repartição simples (arrecadação e acumulação de contribuições), ao contrário dos movimentos de reforma na América Latina de caráter estrutural, caracterizados pelo fim da previdência pública, e manutenção apenas da previdência privada. Outra característica importante foi a instituição do fator previdenciário para a fórmula de cálculo dos benefícios,

A terceira reforma, de 2003, teve com principais características: o aumento do teto do limites dos benefícios do RPPS e a cobrança de uma taxa sobre o beneficiário do RGPS que receber acima do teto. Além disso, foi mantido o cálculo dos benefícios com base no último salário do contribuinte.

O plano de governo da presidente eleita, Dilma Rousseff, não identifica a reforma previdenciária como prioridade. Dilma descarta o investimento em reformas, pois estas implicariam custos políticos e consumo de energia muito grande para o início de mandato. Em 2010, o Ministro da Previdência Social, Carlos Gabas, sugeriu apenas a necessidades de alguns ajustes, de alterações infraconstitucionais e avalia o modelo de proteção social atual como correto e que funciona bem.

Apesar das alterações e ajustes, a legislação ainda tem pontos a serem melhorados. Diante disso, quais elementos na Legislação Previdenciária que ainda permitem que a desigualdade na distribuição de renda permaneça?

OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo geral

Levando em consideração a literatura apresentada, o objetivo geral desta pesquisa é explicar por que os rendimentos provenientes da previdência social oficial contribuem para a desigualdade na distribuição de renda do Brasil.

Objetivos específicos

- Analisar da legislação previdenciária brasileira em três setores: os princípios constituintes, as formas de contribuição e o acesso aos benefícios;
- Explicar quais fatores ou características no aparato legal da previdência social contribuem para uma desigualdade elevada na distribuição de renda do País.

HIPÓTESES

A partir da proposta e dos problemas levantados, observam-se as seguintes hipóteses que nortearão a pesquisa:

- Existem elementos na estrutura legal do sistema previdenciário que permitem que exista desigualdade elevada na distribuição de benefícios previdenciários no país.

Tendo como base os dados apresentados, será possível observar que os rendimentos provenientes da previdência social contribuem para a desigualdade na distribuição de renda no país, sendo concentrados (os rendimentos) nas camadas mais ricas da sociedade.

- O sistema previdenciário brasileiro é excludente.

O modelo previdenciário utilizado atualmente dificulta o acesso dos trabalhadores mais pobres ao sistema de previdência social.

METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio da análise do texto da legislação previdenciária e identificação dos pontos que contribuem para que exista desigualdade. Foram escolhidos três elementos principais do Regime Geral da Previdência Social – RGPS - para análise: os princípios constituintes e características gerais do sistema, as formas de contribuição e os critérios e formas de acesso aos benefícios do sistema.

Para observação dos efeitos gerados pelo aparato legislativo, foram utilizados os dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com dados de 2000 a 2009, e do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS de 2009.

Todos os dados apresentados foram obtidos nos endereços eletrônicos do Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE, e do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

Os números apresentados apresentam dados como remunerações, população economicamente ativa, quantidade de contribuintes e beneficiários do sistema de previdência social, quantidade de não-contribuintes e pessoas não protegidas, participação de empregados formais e informais no sistema e participação dos rendimentos provenientes das aposentadorias e pensões na renda *per capita*.

A análise desses dados teve como principal argumento que se o sistema previdenciário se organiza para refletir contribuições passadas, ele tenderá a reproduzir ou agravar desigualdades na distribuição de renda no país. O argumento defende que esta forma de organização provém de distorções na legislação do sistema.

RESULTADOS

As Leis nº 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõem sobre o custeio, os planos e os benefícios da Previdência Social e são complementadas pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, que regulamenta o funcionamento do sistema e dá outras providências. Além disso, o capítulo “Ordem Social” da Constituição Federal de 1988 apresenta as disposições gerais sobre a Seguridade Social e seus componentes.

Analisando algumas características da legislação que constitui e regulamenta a Previdência Social, observa-se que o aparato legal previdenciário não possui mecanismos efetivos para evitar a desigualdade. Ao contrário disso: a legislação previdenciária permite que os beneficiários mais ricos mantenham o poder aquisitivo mais alto, e os beneficiários mais pobres permaneçam pobres, reproduzindo a desigualdade do mercado de trabalho.

Foram escolhidos três elementos da legislação para serem analisados: os princípios constituintes do sistema, as formas de contribuição e as formas e critérios de acesso aos benefícios.

O objetivo é demonstrar que, apesar de o sistema brasileiro atuar na redução da pobreza e ao longo dos anos ter aumentado a cobertura dos benefícios, ele apresenta falhas no seu papel distributivo, e tais falhas podem estar relacionadas a uma legislação pouco rígida em relação a esse papel.

Os critérios de análise levam em consideração que as Políticas para o bem-estar social e de caráter redistributivo devem priorizar as camadas menos favorecidas da sociedade, distribuindo os recursos e benefícios de forma equânime.

1. Os Princípios Constituintes e Características Gerais

Alguns princípios da Previdência Social merecem destaque quanto a sua adequação às diretrizes do Sistema de Seguridade Social ou quanto a capacidade de orientar leis voltadas para promoção da igualdade.

O primeiro princípio que merece destaque é o que diz respeito à forma de participação nos planos previdenciários. O inciso I do Art. 3º da Lei nº 8.212/91 prevê a “Universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição.”

O princípio da contributividade indica que todos os trabalhadores deverão contribuir com uma parcela da sua renda ao longo a vida ativa para ter direito aos benefícios oferecidos pelo sistema. O termo “universalidade” indica que os contribuintes serão amparados mediante qualquer adversidade que prejudique a sua capacidade laboral e também garante que o Estado possa obrigar o indivíduo a contribuir, para aumentar a adesão ao sistema, já que nem todos os trabalhadores fazem uma poupança para o futuro por conta própria.

Salvo algumas exceções que isentam o trabalhador da contribuição, este princípio prevê que nem todos os indivíduos serão amparados a não ser que contribuam; o que diverge dos princípios do Sistema de Seguridade Social, que prevê a cobertura de toda a sociedade.

Apesar de a contribuição ser fundamental não apenas para o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, mas para assegurar o pagamento dos benefícios, os riscos sociais continuam atingindo a todas as camadas da sociedade; e as camadas mais pobres, com menores oportunidades de trabalho e mais vulneráveis não conseguem garantir a contribuição mensal, permanecendo desamparadas pela previdência.

Uma evidência de que o princípio da contributividade favorece os grupos mais ricos e diminui a adesão dos grupos mais pobres pode ser visível na Tabela 1. O quadro do Censo Demográfico de 2000 apontou que a maioria dos contribuintes são homens e funcionários públicos ou militares, e que a maioria dos não-contribuintes são mulheres e trabalhadores domésticos, grupos desfavorecidos no mercado de trabalho.

Outra característica da previdência social que merece atenção é a equidade na contribuição para o sistema. Isso significa que esta última é baseada na capacidade de renda de cada indivíduo, ou seja, os indivíduos que possuem maior capacidade contribuem com

maiores taxa e valores, e os indivíduos de menor capacidade, menor renda, contribuem com menos.

Da mesma forma, a retribuição ao contribuinte é proporcional à sua contribuição, ou seja, quem contribuiu ao longo da vida ativa à taxas maiores recebe benefícios em maiores valores do que quem contribuiu à menores taxas, que recebe menos.

O Sistema de Seguridade Social prevê em seus princípios a “Equidade na forma de participação no custeio”, ou seja, o princípio da equidade deveria ser adotado tanto no salário de contribuição, como no recebimento de benefícios. Então, uma política de caráter distributivo, como é o caso da previdência, deveria tratar os beneficiários de forma equânime para manter o propósito do sistema, estabelecendo, por exemplo, um valor único para salário-benefício.

Esse fenômeno se reflete na Tabela 2. Com base nos dados da PNAD de 2001, é possível observar que os rendimentos provenientes da previdência social estão concentrados nos estratos mais ricos da sociedade. Nos dados apresentados, por exemplo, para um indivíduo que ganha de 0 a 0,5 Salários Mínimos, a participação das aposentadorias e pensões em seus rendimentos é, em média, de 5,0%. Já o indivíduo que ganha de 4 a 8 SM, a participação da previdência social nos seus rendimentos chega à 19%. Ou seja, é possível observar que o modelo atual da previdência beneficia os estratos mais ricos da sociedade, e os estratos mais pobres permanecem menos amparados.

Tabela 1 - Contribuintes para o instituto de previdência social oficial em 2000.

Posição na Ocupação, subgrupo e a categoria de emprego e a contribuição para o instituto de previdência social no trabalho principal	Pessoas ocupadas com rendimento no trabalho principal	Homens	Mulheres
Total	60.608.175	38.002.376	22.605.799

Empregados	43.314.086	25.280.294	18.033.792
Com carteira de Trabalho Assinada	23.929.433	14.673.013	9.256.420
Militares e funcionários públicos estatutários	3.963.162	1.737.665	1.955.497
Outros sem carteira de trabalho assinada	15.691.491	8.869.615	6.821.876
Contribuintes	1.498.464	800.949	697.515
Não contribuintes	14.193.027	8.068.666	6.124.361
Trabalhadores domésticos	4.987.340	369.336	4.618.004
Com carteira de Trabalho Assinada	1.492.592	164.857	1.327.734
Sem carteira de trabalho assinada	3.494.748	204.898	3.290.270

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2000.

Tabela 2 – Distribuição de componentes do rendimento domiciliar em estratos de rendimento domiciliar *per capita* em 2001.

Estrato de rendimento domiciliar <i>per capita</i> em SM	Rendimentos (%)						
	Todos os Trabalhos	Trabalho principal	Outros Trabalhos	Aposentadorias e pensões	Aposentadorias	Pensões	Outros rendimentos
0	0	0	0	0	0	0	0
Mais de 0 a 0,5	5,4	5,5	2,4	5,0	4,7	5,9	7,5

Mais de 0,5 a 1	11,5	11,8	4,2	12,4	12,3	13,6	6,8
Mais de 1 a 1,5	10,7	10,9	4,3	9,7	9,5	10,5	6,4
Mais de 1,5 a 2	8,4	8,6	4,9	8,4	8,1	9,7	5,3
Mais de 2 a 2,5	7,0	7,1	5,0	6,7	6,6	7,5	5,5
Mais de 2,5 a 3	5,5	5,6	3,6	4,9	4,9	5,3	4,6
Mais de 3 a 4	8,5	8,5	8,0	8,8	8,9	8,9	7,3
Mais de 4 a 8	18,7	18,6	21,5	19,0	19,5	16,8	20,3
Mais de 8 a 15	12,6	12,2	21,7	13,0	13,4	10,7	14,6
Mais de 15	11,8	11,2	24,3	12,1	12,2	10,9	21,7

Fonte: IBGE – PNAD de 2001

2. As Contribuições

O sistema de seguridade social é financiado basicamente tanto por meio das contribuições sociais de empregadores e trabalhadores, bem como por meio dos recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A principal fonte financiadora do sistema é a sociedade, e as contribuições, como já foram abordadas anteriormente, servem para custear as despesas do sistema e garantir o pagamento dos benefícios.

Foi possível observar que os principais contribuintes são homens e funcionários públicos e militares, trabalhadores com melhores salários e prestígio no mercado de trabalho, e que, por

consequente, os benefícios previdenciários possuem maior peso na renda dos extratos mais altos da sociedade, e são muito menores para a os extratos mais baixos.

Outro ponto relevante é o impacto da contribuição previdenciária nos rendimentos da população de baixa renda. O valor das contribuições pesa mais na renda dos contribuintes mais pobres do que na renda dos mais ricos.

O contribuinte individual (autônomos, empresários e equiparados) deve recolher à Previdência Social uma alíquota de 20% do salário recebido no mês, caso o contribuinte individual trabalhe por conta própria e receba até um salário mínimo a alíquota é de 11%. Em caso de prestação de serviços à empresa, a alíquota será de 11% repassada pela empresa empregadora ao INSS. Os contribuintes facultativos (donas-de-casa, estudantes, desempregados) poderão contribuir à Previdência Social com alíquota de 11% sobre o salário mínimo.

O empregador doméstico, trabalhador avulso ou empregado com carteira assinada já está automaticamente inscrito na Previdência Social e o empregador é responsável pelo repasse dos descontos ao INSS. A alíquota é de 8,00% no caso de salário de até R\$ 911,70; 9,00% no caso de salário de R\$ 911,71 a R\$ 1.519,50; e 11,00% no caso de salário de R\$ 1.519,51 a R\$ 3.038,99.

Para trabalhadores que recebem um salário mínimo³, por exemplo, contribuir com R\$49,05 no caso de empregado, ou R\$59,95 no caso de contribuinte autônomo, é, proporcionalmente, muito mais pesado em seu orçamento do que uma contribuição de R\$334,00 de um trabalhador que recebe mais de cinco salários mínimos.

Este fator contribui para o grande índice de exclusão do sistema previdenciário. Com base nos dados da PNAD de 2009, é possível observar que entre uma população ocupada de mais de 92 milhões de pessoas (Tabela 3), 55 milhões contribuem para a previdência social (Tabela 4). Ou seja, aproximadamente 40% da população ocupada não está inserida em nenhum regime previdenciário, nem qualquer forma de seguro ao trabalhador.

³ Considera-se o salário mínimo no valor de R\$ 545,00 desde abril de 2011.

Tabela 3 - População Economicamente Ativa em 2009.

Total de Pessoas	162.807
Economicamente Ativas	101.110
Ocupadas	92.689
Desocupadas	8.421
Já trabalharam antes	6.132
Nunca Trabalharam	2.289
Não Economicamente Ativas	61.697

Fonte: IBGE – PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009.

Tabela 4 - Quantidade de Contribuintes pessoas físicas para o Sistema da Previdência Social, 2007-2009.

Anos	CONTRIBUENTES PESSOAS FÍSICAS
	Quantidade de Contribuintes
2007	49.936.338
2008	53.964.928
2009	55.954.143

Fonte: DATAPREV / MPAS – Anuário Estatístico da Previdência Social, 2009.

Apesar das reformas e emendas na legislação previdenciária terem contribuído para o aumento da amplitude da previdência social e de elevação da quantidade de contribuintes, o sistema previdenciário continua baseado no empregado de carteira assinada, o que reduz a participação de uma massa significativa de trabalhadores brasileiros.

Os trabalhadores empregados de carteira assinada estão cada vez menos presentes no mercado de trabalho. Os dados da Tabela 5 mostram que esta redução se deve ao aumento dos trabalhadores por conta própria, tanto no setor agrícola como urbano.

Tabela 5 - Pessoas ocupadas, segundo a atividade, a posição na ocupação e a categoria do trabalho principal - 2008 e 2009.

Categoria	2008	2009
Agrícola	100,0	100,0
Empregados	29,3	30,4
Com carteira assinada	11,3	10,7
Sem carteira assinada	18,0	19,7
Conta própria	25,1	25,6
Empregadores	3,0	2,8
Não Remunerados	17,4	17,1
Trabalhadores na produção para próprio consumo	25,2	24,1
Não Agrícola	100,0	100,0
Empregados	64,8	64,3
Com carteira assinada	39,4	39,9
Militares e Estatutários	8,4	8,6
Outros sem carteira assinada	17,0	15,9
Conta própria	19,2	19,4
Empregadores	4,8	4,6
Não remunerados	2,3	2,1
Trabalhadores para uso próprio	0,1	0,1

Fonte: IBGE/PNAD, 2009

Apesar dessas mudanças, devido aos critérios para adesão aos planos previdenciários, o empregado de carteira assinada continua sendo o principal contribuinte para o sistema, tanto

em quantidade como em proporção quando comparado às demais categorias de trabalho. (Tabela 6).

Tabela 6 - Contribuintes para a previdência Social, 2007-2009

Contribuintes	2007	2008	2009
Empregados com carteira assinada	78,3	78,6	78,4
Outros contribuintes	21,7	21,4	21,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: DATAPREV/MPAS – Anuário Estatístico da Previdência Social, 2009.

3. Acesso aos Benefícios

Os benefícios previdenciários são, basicamente, as aposentadorias, pensões, e auxílios para o trabalhador e sua família, quando sua capacidade laboral for prejudicada. Porém, algumas características da concessão dos benefícios previdenciários contribuem para a desigualdade da distribuição de renda.

Uma das características já foi citada anteriormente. O acesso aos benefícios não é equânime como a participação no custeio do sistema, ou seja, quem recebeu menores salários e contribuiu com menores valores durante a vida ativa, receberá os benefícios em valores menores, e os contribuintes com maiores salários e contribuições maiores, receberão benefícios em valores maiores.

Outro modelo de benefício que merece atenção é a aposentadoria por tempo de serviço. O grande problema deste benefício é que ele retira as pessoas mais cedo do mercado de trabalho, aumentando a proporção da população inativa e diminuindo a população ativa e contribuinte.

Com o envelhecimento da população brasileira, este benefício contribui para o déficit do sistema previdenciário, pois aposenta mais cedo os trabalhadores, aumentando a quantidade de beneficiários e os gastos com a manutenção do sistema. O benefício é freqüentemente apontado como principal contribuinte para o desequilíbrio financeiro do sistema.

Mas o ponto principal, possível de se observar na Tabela 7, é a elitização desse modelo de aposentadoria. O benefício é concentrado nas regiões mais ricas do país, como Sudeste e Sul, enquanto as regiões mais pobres recebem valores muito menores em aposentadorias por tempo de serviço. O valor dos benefícios concedidos em 2009 para a região Sudeste, por exemplo, chega a ser 43 vezes maior que o valor para a região Norte, e 6 vezes maior que o valor para a região Nordeste.

Tabela 7 - Valor das aposentadorias por tempo de serviço, concedidas por Grandes Regiões de 2007 a 2009.

GRANDES REGIÕES	Anos	Valor das Aposentadorias por Tempo de Serviço
NORTE	2007	3.745
	2008	3.547
	2009	5.003
NORDESTE	2007	25.795
	2008	28.130
	2009	31.400
SUDESTE	2007	162.899
	2008	189.529
	2009	219.471
SUL	2007	62.167
	2008	73.066
	2009	76.940
CENTRO-OESTE	2007	9.548
	2008	9.905
	2009	11.032

Fonte: DATAPREV, MPAS - Anuário Estatístico da Previdência Social, 2009.

Os dados demonstram que as aposentadorias por tempo de serviço contribuem para a concentração de renda regional, e não para a distribuição, como deveria ser. Além disso, outro fator deve ser considerado.

Atualmente, a legislação previdenciária permite que o indivíduo se aposente em um de seus trabalhos, mas continue trabalhando em outra ocupação, acumulando a renda do trabalho e da aposentadoria. Desse modo, quanto mais jovens os trabalhadores se aposentam, mais chances eles têm de conseguir outro trabalho.

Essa possibilidade de conseguir um trabalho pós-aposentadoria, também contribui para a elevação da desigualdade na distribuição de renda, pois os trabalhadores que se aposentam mais velhos, com pouca qualificação ou nível de escolaridade menor dificilmente serão aceitos novamente no mercado de trabalho, favorecendo aqueles que se aposentaram mais cedo, e possuem qualificação e disposição para continuar trabalhando.

Além disso, a legislação previdenciária não possui nenhum mecanismo de superação das desigualdades geradas pelo mercado de trabalho por características pessoais dos indivíduos. É sabido que existe diferença salarial entre brancos e negros, entre homens e mulheres, e os grupos antes favorecidos no mercado de trabalho, continuam favorecidos pelos benefícios previdenciários.

Na Tabela 8 é possível observar a diferença da cobertura entre homens e mulheres. Em 2008, aproximadamente 58% da população economicamente ativa masculina era protegida pela previdência social, contra 41% da população feminina.

A cobertura previdenciária da população também é pequena. A Tabela 8 mostra a quantidade de pessoas negras ocupadas, mas desprotegidas pela previdência social. É possível observar as altas taxas de desproteção dos trabalhadores negros em 2004, ultrapassando a quantidade de sete milhões de trabalhadores. Proporcionalmente, a situação para os negros é mais crítica quanto menor o rendimento proveniente do trabalho, como observado também na Tabela 9.

O nível de desproteção da população negra fica ainda mais nítido quando comparada ao grau de proteção da população branca. O Gráfico 1 mostra que, em 2004, mais de 67% da

população branca ocupada já estava protegida pela previdência social, enquanto apenas 57% da população negra recebia tal benefício.

Tabela 8 - Pessoas de 16 a 59 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por proteção previdenciária e por sexo, de 2006 a 2008.

Anos	Proteção Previdenciária											
	Protegidos						Desprotegidos					
	Total	%	Homens	%	Mulheres	%	Total	%	Homens	%	Mulheres	%
2006	50.560.623	100	29.466.716	58,27	21.093.907	41,72	28.465.363	100	15.400.259	54,2	13.065.104	45,8
2007	52.275.032	100	30.561.596	58,46	21.713.436	41,53	28.110.190	100	15.139.187	53,85	12.971.003	46,14
2008	54.516.941	100	31.824.627	58,37	22.692.314	41,62	28.215.516	100	15.179.988	53,8	13.035.528	46,2

Fonte: DATAPREV, MPAS – Anuário Estatístico da Previdência Social, 2009.

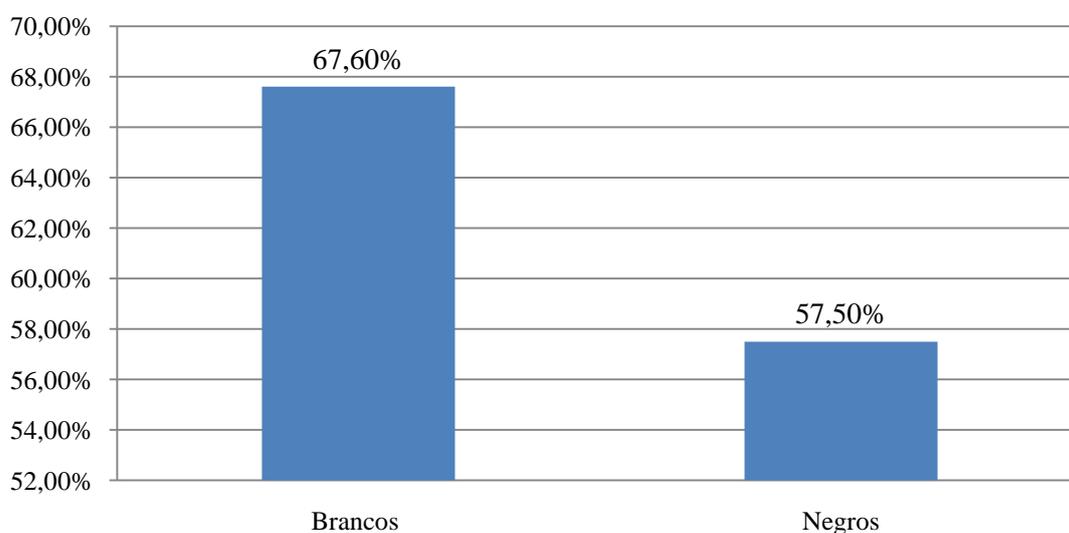
Tabela 9 - Proporção de negros ocupados e desprotegidos com capacidade contributiva em 2004, segundo faixas de rendimento.

Faixas de Rendimento	Total de Ocupados (%)	Total de Desprotegidos (%)	Quantidade de desprotegidos
Igual a 1 SM	18,13%	21,48%	1.594.281
Acima de 1 SM até 2 SM	47,63%	52,59%	3.903.436
Acima de 2 SM até 3 SM	14,32%	11,85%	897.772
Acima de 3 SM até 5 SM	12,11%	9,51%	705.496
Acima de 5 SM até 10 SM	5,61%	3,52%	261.138
Acima de 10 SM	1,76%	0,93%	68.826

até 20 SM			
Acima de 20 SM	0,44%	0,12%	9.229
Total	100%	100%	7.442.178

Fonte: PNAD/IBGE, 2004.

Gráfico 1 - Proteção previdenciária entre Brancos e Negros em 2004.



Fonte: PNAD/IBGE, 2004.

Outra característica, já citada anteriormente, que deve ser discutida é a possibilidade de acumulação de benefícios. Além da possibilidade do aposentado voltar a trabalhar e acumular os rendimentos do salário que recebe mais os benefícios da aposentadoria, o Regime Geral da Previdência Social permite que o segurado receba mais de um benefício, acumulando rendimentos de diversas fontes.

Um segurado, por exemplo, pode receber aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e por invalidez e ao mesmo tempo receber a pensão por morte, caso seja dependente de um segurado-contribuinte que morreu. Esta situação ocorre mesmo que o segurado tenha rendimento proveniente da aposentadoria suficiente para garantir a sua qualidade de vida.

Na tabela 10, é apresentada a quantidade de beneficiários do sistema oficial de previdência social aposentados, pensionistas ou aposentados e pensionistas. É possível observar quase todas as pessoas (98,3%) que recebem os dois benefícios e são economicamente ativas estão também ocupadas no mercado de trabalho. Ou seja, além da acumulação as aposentadorias e pensões, este grupo complementa a renda com o salário da sua ocupação. Dessa forma, a acumulação de benefícios previdenciários privilegia pessoas que já possuem rendimento suficiente para manter a sua qualidade de vida.

Tabela 10 - Aposentados e Pensionistas por condição de atividade em 2009. (x 1000)

Condição de Atividade	Somente Aposentadas	Somente Pensionistas	Aposentadas e Pensionistas
Economicamente Ativas	5 143	1 395	365
Ocupadas	5 034	1 289	359
Não Economicamente Ativas	11 378	3 499	1 578
Total	16 522	4 894	1 943

Fonte: PNAD/IBGE, 2009.

CONCLUSÕES

A Previdência Social foi criada com o objetivo de garantir a qualidade de vida do segurado-contribuinte e sua família, quando a sua capacidade laboral for perdida ou prejudicada. Este seguro acontece não somente pela aposentadoria, mas também por auxílios que cobrem diversos contratemplos.

Outro objetivo do sistema de previdência social é a redistribuição de renda entre a população, com vistas à redução das desigualdades sociais e correção das injustiças acumuladas ao longo dos anos.

Entretanto, os estudos recentes demonstram que a previdência social está falhando no seu caráter distributivo, e apresentando uma distribuição de renda regressiva e contribuindo para ao aumento das desigualdades sociais. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi analisar em quais pontos a legislação previdenciária permite que ocorra tal desigualdade.

Esta pesquisa mostrou que Regime Geral da Previdência Social apresenta algumas características em sua legislação que diminui a contribuição de pessoas de baixa renda, e conseqüentemente, o seu acesso aos benefícios, e esse pode ser o motivo do caráter regressivo que o sistema tem apresentado.

Os princípios constituintes do sistema priorizam a obrigatoriedade da contribuição como principal forma de participação do sistema. Este modelo reduz a adesão dos trabalhadores mais pobres aos planos previdenciários, já que não possuem capacidade contributiva suficiente. Além disso, a equidade do sistema só é observada nas contribuições, nas quais quem recebe maiores salário contribui com maiores valores, e quem recebe menores salários contribui com valores menores. Porém, a equidade não é mantida no acesso aos benefícios, pois os segurados mais pobres recebem os menores benefícios, e os mais ricos recebem benefícios maiores, o que entra em contradição com os princípios da Seguridade Social como um todo, que priorizam o benefício dos indivíduos em desvantagem.

As contribuições para adesão aos planos previdenciários também não contribuem para a redução na desigualdade. As alíquotas cobradas são pesadas demais para os trabalhadores de

baixos salários. Devido a isso, a participação desse segmento nos planos previdenciários é reduzida, já que o impacto da contribuição na renda do trabalhador é significativo.

Além disso, o sistema é baseado no trabalhador empregado de carteira assinada, o que reduz fortemente a adesão de novos contribuintes ao sistema, já que as mudanças no mercado de trabalho demonstram que esta categoria de ocupação está cada vez menos presente, e o sistema não acompanha essas alterações.

O acesso aos benefícios previdenciários também apresentam algumas distorções, que contribuem para a elitização do sistema. A aposentadoria por tempo de contribuição é um dos benefícios mais elitizados: os dados mostraram que ele se concentra nas regiões mais ricas do país, nas quais a população ocupada recebe os maiores salários. Além de elitizada, a aposentadoria por tempo de contribuição retira as pessoas mais cedo do mercado de trabalho, reduzindo o número de contribuintes e aumentando o número de beneficiários, contribuindo para o déficit do sistema previdenciário.

O sistema também não possui mecanismos eficientes para compensar as desigualdades geradas no mercado de trabalho. Os indivíduos desfavorecidos por características pessoais, como negros e mulheres, apresentam nível baixo de proteção previdenciária, sendo reproduzida na concessão de benefícios a segmentação gerada no mercado de trabalho.

O acúmulo de benefícios também é outro fator que contribui para a desigualdade na distribuição de renda. Muitos beneficiários recebem, ao mesmo tempo, aposentadorias e pensões, acumulando o rendimento proveniente da previdência, mesmo que o indivíduo já possua renda suficiente para manter seus padrões de consumo e qualidade de vida.

O principal problema encontrado na legislação previdenciária, então, é a dificuldade dos trabalhadores de baixa renda em ter acesso aos benefícios. Os critérios de elegibilidade para entrada no sistema são excludentes, e conferem à previdência social um caráter elitista.

A legislação da Previdência Social no Brasil contribui para a desigualdade elevada na distribuição de renda na medida em que estipula regras e critérios de elegibilidade que reproduzem a estratificação gerada no mercado de trabalho, e não prevê mecanismos eficientes para compensar as desvantagens da população de desfavorecida, prejudicando a redistribuição de renda no país.

A previdência, assim, apresenta distorções em relação ao sistema de seguridade social, na qual está inclusa. A seguridade social é uma política de ação conjunta entre os poderes públicos e a sociedade, de amparo e proteção ao cidadão e tem como prioridade compensar as desvantagens sociais, redistribuindo recursos para beneficiar os grupos mais desfavorecidos.

Nesta pesquisa, entretanto, a previdência social não se apresenta como um instrumento de redistribuição de renda e redução das desigualdades, mas como uma política que contribui para o bem estar social de quem pode pagar por ele.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e isso não se discute. E estudar os motivos e efeitos na sociedade é o passo inicial para encontrar mecanismos e construir políticas para solucioná-la.

Não se trabalhou nesta pesquisa a previdência social por si, mas como uma das políticas de estado para a redução da desigualdade. As distorções na previdência social não provocam desigualdade somente no presente. Os trabalhadores sem auxílio hoje, serão os idosos sem rendimentos no futuro, com o risco de ter a sua qualidade de vida prejudicada. E desta maneira, o sistema se torna cada vez mais insustentável.

As reformas pelas quais a legislação previdenciária já foi submetida não tiveram como objetivo principal melhorar e adaptar o sistema para que fossem evitadas as desigualdades e distorções; mas para corrigir problemas atuariais e garantir o financiamento do sistema. As reformas não acompanharam as mudanças sociais que ocorreram no Brasil: no mercado de trabalho, na demografia, nas taxas de mortalidade e na expectativa de vida. As reformas existem principalmente como uma maneira de atualizar o sistema em relação às dinâmicas sociais quando necessário.

Além da previdência social, todas as políticas e mecanismos que interferem na renda da população devem ser analisados, como a assistência social, os serviços públicos, as políticas de tributação, entre outros.

Um estudo mais sofisticado poderia analisar aspectos mais detalhados da legislação previdenciária, em vez de aspectos gerais, e explicar o impacto real e quantitativo de cada distorção na distribuição de renda na população. Além disso, poderia simular os efeitos das mudanças destes aspectos sobre a desigualdade na distribuição de renda, a fim de estabelecer prioridades em uma possível reforma do sistema.

REFERÊNCIAS

AFONSO, L. E; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, nº 3, 2005.

BATICH, M. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. São Paulo em Perspectiva: São Paulo, 2004.

BELTRÃO, K. I; CAMARANO, A. A. dinâmica populacional brasileira e a previdência: Uma descrição com ênfase nos idosos. IPEA: Rio de Janeiro, 2005. (Texto para discussão nº 1066)

CAETANO, M. A (Org.). Previdência social no Brasil: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2008.

CAETANO, M. A. Previdência Social e Distribuição Regional de Renda. IPEA: Brasília, 2008. (Texto para discussão nº 1318)

CAETANO, M. A; MIRANDA, R. B. Comparativo internacional para a previdência social. IPEA: Brasília, 2007. (Texto para discussão nº 1302)

CAMARANO, A. A. Envelhecimento da população brasileira: Uma contribuição demográfica. IPEA: Rio de Janeiro, 2002. (Texto para discussão nº 858)

_____ Mecanismos de Proteção Social para a população idosa Brasileira. IPEA: Rio de Janeiro, 2006. (Texto para discussão nº 1179)

DIXON, J. Social security in global perspective. Westport, Conn: Praeger, 1999.

FERREIRA, C. R. Aposentadorias e Distribuição da Renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001.

_____ Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2003. 135p. Tese (Doutorado).

FERREIRA, C, R; SOUZA, S. “Aposentadorias e Pensões” e Desigualdade de Renda: Uma análise para o Brasil no período de 1998 – 2003. Revista Economia Contemporânea: Rio de Janeiro, 2008.

_____ Previdência social e desigualdade: a participação das aposentadorias e pensões na distribuição de renda no Brasil. 2004.

FERREIRA, F.H.G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? (cap. 5) In HENRIQUES, R(org). Desigualdade e pobreza no Brasil. IPEA: Rio de Janeiro, 2000.

GIAMBIAGI, F *et alli*. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: O que foi feito e o que falta reformar. IPEA: Rio de Janeiro, 2004.

GONÇALES, O. U. Manual de Direito Previdenciário: acidentes de trabalho. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, R. Mudanças na legislação previdenciária e a evolução da desigualdade nos benefícios de aposentadoria.

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita. Em: Economia e Sociedade, vol. 18, nº1: Campinas, 2009.

_____ Distribuição de renda. Disponível em:
<http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/Ecopol/1999/TD1099.pdf>

_____ Inequality in Brazil: The contribution of pensions.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://www.ibge.gov.br>

OLIVEIRA, F. E. B, BELTRÃO, K. I. The Brazilian Social Security System. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão nº 775)

RANGEL, L *et alli*. Desigualdade na Distribuição de Renda: Enfoque nas Aposentadorias e Pensões Públicas.

VIEIRA, Marco André Ramos. Manual de Direito Previdenciário. 5ª Ed. Impetus: Niterói, 2005.