

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: INCENTIVANDO A INFORMALIDADE*

José Márcio Camargo**

Maurício Cortez Reis***

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), garantindo um salário mínimo (SM) de benefício mensal para pessoas com mais de 70 anos que comprovassem possuir uma renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do valor do SM. Posteriormente, o limite de idade foi reduzido para 67 anos e depois para 65 anos.

A concessão desse benefício não exige qualquer contribuição prévia para o sistema de previdência social.¹ A Loas tem por objetivo evitar que trabalhadores pobres, que não contribuíram para a previdência social durante sua vida ativa – seja porque, em decorrência de seus baixos salários, têm uma taxa de desconto do tempo muito elevada privilegiando o consumo presente, seja devido à incapacidade de obter emprego permanente ao longo de sua vida útil –, não fiquem totalmente desprotegidos quando perdem a capacidade de trabalho ao atingir a velhice. Caberia ao Estado prover alguma proteção mínima a esses trabalhadores.

Apesar de seus nobres objetivos, a possibilidade de que um trabalhador, sem ter realizado qualquer contribuição para a previdência social, venha a ganhar pensão de 1 SM mensal, correspondente ao piso salarial dos trabalhadores que estão na vida ativa, pode ter um efeito colateral preocupante para o equilíbrio financeiro

* Agradecemos a Paulo Tafner e Fabio Giambiagi pelos comentários e sugestões. Quaisquer erros e omissões neste trabalho são de nossa inteira responsabilidade.

** Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

*** Pesquisador da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

1. Para detalhes sobre a Loas, ver Brasil (2001).

da previdência. Isto porque poderá criar um incentivo para que os trabalhadores da ativa, cuja remuneração seja próxima do valor do SM, decidam não contribuir para a previdência social, pois, mesmo que não o façam, terão direito à pensão concedida pela Loas.

A questão pode ser colocada da seguinte forma: um trabalhador que contribui com 7,56% do seu salário todo mês por 35 anos tem direito a uma aposentadoria correspondente ao salário na ativa, desde que esse seja igual ou inferior a 8 SMs. Com a introdução da Loas o trabalhador que optar por não contribuir durante toda a vida pode requerer o benefício de 1 SM quando completar 65 anos. Mesmo para trabalhadores que recebem mais de 1 SM, a segunda alternativa poderá muitas vezes ser mais interessante, do ponto de vista puramente financeiro, a não ser que a taxa de juros seja muito baixa (pelo menos para os padrões brasileiros) ou a expectativa de vida muito alta.

Se a hipótese acima for correta, a Loas afetaria negativamente o equilíbrio financeiro da previdência e assistência social tanto pelo lado dos gastos quanto da arrecadação. De um lado, a lei leva a um aumento dos gastos públicos com o pagamento dos benefícios;² de outro, os incentivos adversos criados pela Loas contribuiriam para o aumento do grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro na medida em que reduziriam os benefícios da formalização sem reduzir seus custos. O resultado seria uma diminuição da receita governamental não apenas da previdência social, mas também dos outros impostos sobre a folha de pagamento. Esse impacto sobre a contribuição previdenciária deve ser maior no caso dos trabalhadores por conta própria, que têm mais liberdade para optar pela contribuição, particularmente aqueles com renda mais baixa, para os quais se espera que os benefícios da Loas sejam mais importantes.

O objetivo deste trabalho é avaliar o efeito da introdução da Loas sobre a contribuição dos trabalhadores por conta própria para a previdência social. Para implementar essa análise é utilizada a metodologia de diferenças em diferenças com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) para períodos anteriores e posteriores à aprovação da lei. O grupo de tratamento é definido por indivíduos jovens, com baixa educação e que sejam trabalhadores por conta própria. Esses indivíduos devem se caracterizar pelo pouco tempo no mercado de trabalho e perspectivas mais baixas de apresentarem bom desempenho na carreira, o que significa um perfil pouco inclinado para a relação entre ganho salarial e tempo no mercado de trabalho.

2. Giambiagi *et al.* (2004) apresentam evidências desse impacto pelo lado dos gastos.

Nos grupos de controle são incluídos os trabalhadores por conta própria jovens e com mais escolaridade, que têm melhores perspectivas de aumento de renda no mercado de trabalho, e os conta-própria mais velhos. Para esses dois últimos grupos a introdução da Loas não deve ter alterado muito os incentivos para a contribuição previdenciária, no primeiro caso porque o diferencial entre o salário recebido quando da entrada no mercado de trabalho e o recebido ao se aposentar compensaria a contribuição ao longo da vida ativa e, no segundo, porque ou já não contribuía e portanto não seriam afetados, ou, se contribuía, o investimento já realizado na aposentadoria compensaria a continuidade da contribuição. Na análise empírica são encontradas evidências consistentes com o argumento de que a Loas, de fato, reduziu a probabilidade de contribuição para a previdência dos trabalhadores potencialmente afetados pela lei.

O trabalho está organizado em cinco seções além desta introdução. A seção 2 descreve a Loas, procurando destacar como ela pode influenciar as decisões dos trabalhadores quanto a contribuir ou não para a previdência. A seção 3 apresenta uma descrição do perfil dos contribuintes no Brasil, de acordo com a posição na ocupação, escolaridade, idade, setor de atividade, gênero e faixa de rendimento do trabalho. Em seguida, descreve-se a metodologia usada nas estimações. A seção 5 mostra os resultados encontrados e a seção 6 conclui o trabalho, apresentando, ainda, algumas sugestões de política que poderiam amenizar o efeito descrito no capítulo.

2 A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Loas regulamenta as questões referentes à assistência social no Brasil. Aprovada em dezembro de 1993, ela estabelecia o benefício de 1 SM mensal para pessoas com 70 anos ou mais, que comprovassem possuir um nível de renda familiar insuficiente para a provisão da própria manutenção. Esse nível de renda foi estabelecido como uma renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do valor do SM. Em 1998 o limite de idade para o recebimento da Loas passou para 67 anos, e em 2003 ocorreu nova redução, dessa vez para 65 anos.

Apesar de aprovada em 1993, a Loas passou a vigorar somente em 1996. Nesse ano, cerca de 42 mil idosos foram beneficiados por recursos da Loas, como mostra a tabela 1. A partir desse ano, como era de se esperar, o número de pessoas beneficiadas aumentou de maneira intensa. Em 2005, mais de 1 milhão de idosos receberam recursos através da Loas. Em relação ao total de beneficiados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o número de pessoas que receberam recursos da Loas passou de 0,25% em 1996 para 4,30% em 2005.

A tabela 1 mostra também que em 1996 foram gastos pouco mais de R\$ 8 milhões com o pagamento da Loas a idosos. Em 2005, esses gastos representavam mais de R\$ 300 milhões. Entre 1996 e 2005 os gastos com a Loas para os idosos passaram de 0,14% do total de gastos do INSS para 2,70%.

A concessão da assistência aos idosos pela Loas não estabelece a necessidade de contribuição prévia do trabalhador para o sistema de previdência social. Com isso, cria-se claramente um incentivo para a informalidade. Trabalhadores jovens e pouco educados, com poucas perspectivas de melhora de rendimento no mercado de trabalho, podem optar pela não-contribuição para a previdência em razão do benefício proporcionado pela Loas. Para esses indivíduos, a contribuição com 7,65% do salário mensal durante o período de 35 anos dá direito a uma aposentadoria semelhante ao salário na ativa, se este for menor ou igual a 8 SMs.³ Uma

TABELA 1
Número de beneficiados e valores gastos com a Loas (idosos)

	Número de beneficiados	Beneficiados em relação ao total do INSS (%)	Total de gastos com a Loas ^a	Gastos em relação ao total do INSS (%)
1996	41.992	0,25	8.753.491	0,14
1997	88.806	0,51	19.052.322	0,28
1998	207.031	1,14	46.871.249	0,62
1999	312.299	1,66	68.223.070	0,90
2000	403.207	2,06	92.826.884	1,14
2001	469.047	2,34	117.759.180	1,37
2002	584.597	2,77	142.106.997	1,61
2003	664.875	3,04	175.700.193	1,76
2004	933.164	4,03	251.616.508	2,34
2005	1.012.281	4,30	304.769.075	2,70
Taxa de crescimento entre 1996 e 2005 (%)	2.311		3.382	

Fonte: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Ipea, n. 11, ago. 2005.

^a Em reais de agosto de 2005.

3. Note-se que, além dos 7,65% pagos pelo trabalhador, o empregador deve contribuir ainda com 20% do valor do salário. Como pelo menos uma parte dessa contribuição é efetivamente paga pelo trabalhador sob a forma de menores salários reais, a hipótese de 10% é conservadora para os objetivos deste capítulo. Estudos para o Brasil mostram que a elasticidade encargos trabalhistas-salário real do trabalhador é 0,46, o que significa que dos 20% pagos pela empresa, 9,2% são pagos pelos trabalhadores através de reduções do salário real (FERNANDES; MENEZES-FILHO, 2002).

alternativa para esses indivíduos é contribuir por 15 anos e obter uma aposentadoria por idade. Como a tabela 2 mostra, exceto para uma expectativa de vida muito elevada, essas duas últimas alternativas devem ser inferiores à situação em que o trabalhador não contribui e passa a receber os recursos da Loas após completar 65 anos.

A tabela 2 apresenta, para diversas taxas de juros, as diferenças entre os valores futuros da opção de não contribuir e receber os benefícios da Loas em relação às duas outras alternativas apresentadas anteriormente. Supõe-se, neste exercício, que a pessoa começa a trabalhar com 20 anos e vive até os 80. Contribuindo para a previdência com 7,65% do valor do salário mensal, a pessoa se aposenta aos 55, recebendo o mesmo valor do salário durante a vida produtiva. A aposentadoria por idade é concedida aos 65 anos àqueles que contribuíram por 15 anos. Caso prefira não contribuir, o trabalhador poupa 7,65% do seu salário todo mês, durante 35 anos. Após os 65 anos, esse trabalhador passa a receber uma aposentadoria de 1 SM através da Loas.

Esse exercício é implementado para taxas de juros mensais de 0,5%, 0,75%, 1%, 1,5% e 2% , e para rendimentos de 1, 2 e 3 SMs. De acordo com a tabela 2, a opção de não contribuir para a previdência é melhor para todas as taxas de juros

TABELA 2

Valor presente da diferença de renda obtida por não contribuir em relação a contribuir para a previdência

	1 SMs	2 SMs	3 SMs
Aposentadoria por idade			
Taxa de juros = 0,5%	5.400	-3.384	-13.179
Taxa de juros = 0,75%	3.606	-636	-3.241
Taxa de juros = 1%	2.710	-39	-576
Taxa de juros = 1,5%	1.814	27	4
Taxa de juros = 2%	1.366	7	8
Aposentadoria por tempo de contribuição			
Taxa de juros = 0,5%	853	1.211	-2.450
Taxa de juros = 0,75%	9.060	2.417	3.430
Taxa de juros = 1%	2.270	2.389	3.546
Taxa de juros = 1,5%	1.744	1.403	2.104
Taxa de juros = 2%	1.334	797	1.196

consideradas, quando o trabalhador recebe 1 SM. Esse resultado não surpreende, pois, nesse caso, o trabalhador recebe o mesmo valor após se aposentar, quer tenha contribuído ou não para financiar a aposentadoria. Entretanto, esse efeito persiste mesmo quando consideramos os trabalhadores que recebem 2 e 3 SMs e se aposentam por tempo de contribuição, exceto para uma taxa de juros de 0,5%. Para os resultados apresentados na tabela 2, a alternativa de contribuir para a previdência é superior no caso da aposentadoria por idade para rendimentos acima de 2 SMs e se a taxa de juros real for menor ou igual a 1% ao mês. Como uma parcela significativa dos trabalhadores brasileiros ganha 3 SMs ou menos, o efeito perverso da Loas sobre as contribuições para a previdência social pode ser extremamente elevado.

3 ANÁLISE DESCRITIVA

Esta seção apresenta uma descrição, ao longo do tempo, do perfil do trabalhador que contribui para a previdência social no Brasil. Essa análise é feita usando dados da Pnad, para os seguintes anos: 1992, 1996, 1999 e 2004. Em cada um desses anos são apresentadas as proporções de trabalhadores contribuindo para a previdência por nível de escolaridade, grupo etário, posição na ocupação, setor de atividade e faixa de rendimento do trabalho.

Em 1992, 60% dos trabalhadores empregados contribuía para a previdência, como mostra a tabela 3. Essa proporção diminuiu ao longo do tempo, e em 2004, 52% dos trabalhadores contribuía para a previdência social.

A tabela 3 também mostra que a contribuição para a previdência está fortemente relacionada com a posição na ocupação. Trabalhadores com carteira necessariamente contribuem.⁴ Já entre os sem carteira, o nível de contribuição é extremamente baixo em todos os anos. Em 1992, cerca de 73% dos empregadores contribuía para a previdência, mas essa proporção diminuiu para 58,5% em 2004. Entre os trabalhadores por conta própria, 27% contribuía em 1992, e em 2004 o grau de contribuição caiu para apenas 15%.

Há uma relação positiva entre contribuição e nível de escolaridade. Em 1992, 41% dos trabalhadores com menos de quatro anos de estudo contribuía para a previdência, enquanto entre os trabalhadores com 11 anos de estudo ou mais essa proporção era de 80%. A diferença foi ampliada ainda mais ao longo do tempo, já que o grau de contribuição diminuiu muito mais para os pouco escolarizados.

Nota-se que também existem algumas diferenças por grupo etário. Entre os trabalhadores mais jovens, o grau de contribuição é baixo, passando a aumentar

4. Valores menores do que 100% para esse grupo na tabela 3 se devem a erros nos dados.

TABELA 3
Trabalhadores que contribuem para a previdência – 1992-2004
 (Em %)

	1992	1996	1999	2004
Por posição na ocupação				
Com carteira	98,54	96,59	100,00	99,99
Sem carteira	8,42	9,87	9,16	10,16
Empregador	73,28	70,62	64,72	58,44
Conta-própria	26,89	24,86	19,95	14,54
Por escolaridade				
De 0 a 3 anos de estudo	40,93	36,94	33,91	26,61
De 4 a 7	56,13	51,02	47,47	40,45
De 8 a 10	66,40	59,90	57,29	51,39
Com 11 anos ou + de estudo	80,46	75,07	75,24	72,65
Por idade				
De 18 a 24 anos	52,24	49,39	49,26	45,71
De 25 a 29	62,43	58,04	58,28	55,07
De 30 a 39	64,81	60,41	59,50	55,39
De 40 a 49	64,57	61,52	59,69	54,80
Com 50 anos ou +	55,49	51,34	49,64	44,73
Por setor de atividade				
Indústria	80,29	75,88	74,02	68,77
Serviços	58,59	55,93	55,84	54,82
Comércio	56,81	53,78	51,96	50,82
Por gênero				
Homens	63,15	58,48	56,51	51,81
Mulheres	56,30	54,49	55,23	51,43
Por faixa de rendimento do trabalho				
Até 1 SM	17,47	9,26	6,23	4,31
1 SM	66,76	45,50	49,21	55,65
De 1 até 2 SMs	63,90	47,16	49,24	60,17
2 SMs	77,86	64,93	65,53	72,78
De 2 até 3 SMs	74,89	61,83	62,94	72,88
3 SMs	84,45	69,77	73,51	77,03
Mais de 3 SMs	83,03	72,26	75,37	74,77
Total	60,50	56,88	55,99	51,65

Fonte: Pnad.

com a idade. No grupo com 50 anos ou mais, porém, ocorre uma redução na proporção de contribuintes, que pode ser explicada pelo fato de muitos trabalhadores nessa faixa etária já receberem aposentadoria.

A tabela 3 também destaca o fato de que, na indústria, uma fração elevada dos trabalhadores contribui para a previdência social. Nos serviços e no comércio o grau de contribuição é bem menor. Ao longo do tempo, porém, a maior redução na proporção de trabalhadores contribuindo ocorreu exatamente entre os empregados da indústria.

Em 1992 existiam algumas diferenças na proporção de contribuintes por gênero, com os homens contribuindo mais do que as mulheres. Essa diferença, no entanto, parece ter desaparecido ao longo do tempo, como mostra a tabela 3.

Nota-se uma associação positiva entre a proporção de pessoas que contribuem para a previdência e a faixa de rendimentos do trabalho em termos do SM. Em todos os grupos de rendimentos a tendência foi de diminuição na proporção de contribuintes ao longo do tempo. Essa redução concentrou-se no período 1992-1996, e foi particularmente mais forte para as pessoas que recebiam salários mais baixos.

4 ANÁLISE EMPÍRICA

A análise do efeito da Loas sobre a contribuição para a previdência é feita utilizando-se o método de diferenças em diferenças (CARD, 1990; ANGRIST; KRUEGER, 1999). De acordo com o argumento proposto neste capítulo, a Loas deve ter reduzido a propensão a contribuir para a previdência de determinados grupos de trabalhadores. Esses seriam os mais jovens e menos educados e, portanto, com poucas perspectivas no mercado de trabalho. Trabalhadores mais velhos, com muitos anos de contribuição, e trabalhadores com salários mais elevados, por outro lado, não devem ter sido afetados pela Loas. A análise empírica consiste justamente em estimar o efeito da mudança na legislação sobre o primeiro grupo, que deve ter sido influenciado por essa mudança, em comparação com o grupo de tratamento, que não deve ter sido afetado pela alteração na legislação.

Dois conjuntos de resultados são estimados. Primeiramente, são utilizados apenas os indivíduos com menos de oito anos de estudo. São classificados no grupo de controle os trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos, e no grupo de tratamento, aqueles com idade entre 40 e 64 anos. Em seguida, em um segundo conjunto de resultados, estão somente trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos. Nesse caso, o grupo de tratamento é definido por trabalhadores com menos de oito anos de estudo, que não completaram o ensino médio, enquanto o grupo de controle é dado por trabalhadores com oito anos de estudo ou mais, que pelo

menos completaram o ensino médio. Como a Loas foi aprovada em 1993, passando a vigorar em 1996, são avaliadas as probabilidades de contribuir para a previdência nos grupos de tratamento e controle entre 1992 e 1996 e entre 1992 e 1997.⁵

Mais detalhes da estratégia empírica são apresentados a seguir. Para começar, podemos definir Y_{0i} como a decisão de um trabalhador no grupo i quanto a contribuir ou não para a previdência, sem a existência da Loas. Onde Y_{0i} é igual a 1 se o trabalhador contribui e igual a 0, caso contrário. Y_{1i} representa a decisão de um trabalhador no grupo i contribuir após a introdução da Loas. Portanto, a proporção de trabalhadores contribuindo no grupo i , no ano t , é dada por:

$$E[Y_{0i} / c, t] \text{ sem a Loas e } E[Y_{1i} / c, t] \text{ com a Loas} \quad (1)$$

O valor de $E[Y_{1i} / c, t]$ para $c =$ grupo de tratamento e $t = 1996$ é observado diretamente, mas não o valor de $E[Y_{0i} / c =$ grupo de tratamento, $t = 1996]$, que é a proporção de pessoas contribuindo no grupo de tratamento em 1996, caso não tivesse havido a Loas. Para estimar esse valor contrafactual, são usadas informações do grupo de controle.

Suponha-se que sem a Loas a proporção de pessoas contribuindo possa ser representada como a soma de um efeito período (β_t), que é comum aos grupos, e um efeito específico do grupo (γ_c), que é fixo no tempo:

$$E[Y_{0i} / c, t] = \beta_t + \gamma_c \quad (2)$$

Suponha-se também que o efeito da Loas seja simplesmente adicionar uma constante (δ) a $E[Y_{0i} / c, t]$. Com isso, temos:

$$E[Y_{1i} / c, t] = E[Y_{0i} / c, t] + \delta \quad (3)$$

5. No apêndice, são apresentados resultados para outros períodos de comparação.

Portanto, a condição de um indivíduo no grupo de controle ou de tratamento em 1992 e 1996 pode ser representada por:

$$Y_i = \beta_t + \gamma_c + \delta M_i + e_i \quad (4)$$

onde:

e_i é um termo específico do indivíduo, tal que $E[e_i / c, t] = 0$.

M_i é uma *dummy* interativa igual ao produto de uma *dummy* indicando observações em 1996 com uma *dummy* indicando que o indivíduo pertence ao grupo de tratamento.

O estimador de diferenças em diferenças pode ser computado através da equação (5):

$$\begin{aligned} & \{E[Y_i / c = \text{grupo de tratamento}, t = 1996] - \\ & - E[Y_i / c = \text{grupo de controle}, t = 1996]\} - \\ & - \{E[Y_i / c = \text{grupo de tratamento}, t = 1992] - \\ & - E[Y_i / c = \text{grupo de controle}, t = 1992]\} = \delta \end{aligned} \quad (5)$$

Uma outra forma de computar o estimador de diferenças em diferenças é através de uma regressão com dados individuais. Nesse caso, os regressores são dados por variáveis *dummy* para o período, o grupo e M_i . Também podem ser adicionadas informações sobre as características de cada indivíduo. Representando essas características individuais pelo vetor X_i , o estimador de diferenças em diferenças pode ser obtido a partir da seguinte regressão:

$$Y_i = X_i' \beta_0 + \beta_t + \gamma_c + \delta M_i + e_i \quad (6)$$

Como características individuais, são incluídas as seguintes variáveis nas regressões apresentadas na seção seguinte: região de residência, escolaridade, idade, gênero, setor de atividade e o rendimento no trabalho principal. Como Y_i é uma variável binária, sendo igual a 1 para indivíduos que contribuem e igual a 0 para aqueles que não contribuem, as regressões são estimadas usando um modelo *logit*, embora isso dificulte a interpretação dos efeitos marginais.

5 EVIDÊNCIAS

A tabela 4 mostra os resultados estimados usando como grupo de tratamento os jovens com idade ente 21 e 29 anos e como grupo de controle os trabalhadores adultos com idade entre 40 e 64 anos. Apenas pessoas com menos de oito anos de escolaridade são incluídas nessas regressões.⁶ A implementação da Loas não deve ter alterado de forma significativa os incentivos para contribuir aos trabalhadores mais escolarizados, que por receberem salários mais elevados devem ser mais propensos a optar pela aposentadoria convencional e não pela Loas. São excluídos da amostra os trabalhadores que já recebem aposentadoria, e as regressões são estimadas pelo método *logit*.

As probabilidades de contribuição se mostram menores para os jovens em relação aos indivíduos mais velhos nas equações (1) e (3), mas esse resultado se

TABELA 4
Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit* – trabalhadores com menos de 8 anos de escolaridade

	1992-1996		1992-1997	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-0,940 (47,21)	-9,241 (13,64)	-0,940 (47,51)	-9,577 (14,00)
Trabalhadores jovens	-1,080 (22,04)	0,397 (2,37)	-1,080 (22,18)	0,453 (2,68)
D1996	-0,159 (4,64)	-0,444 (11,30)		
Trabalhadores jovens x D1996	-0,174 (1,85)	-0,079 (0,78)		
D1997			-0,273 (7,92)	-0,304 (7,82)
Trabalhadores jovens x D1997			-0,268 (2,73)	-0,189 (1,82)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos	Não	Sim	Não	Sim
Observações	26.435	26.433	26.964	26.964
Pseudo- R^2	0,03	0,20	0,03	0,21

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

6. Resultados semelhantes são obtidos usando pessoas com menos de 11 anos de escolaridade.

inverte quando são incluídas características individuais nas colunas (2) e (4). Nota-se ainda que as probabilidades de contribuição são menores em 1996 e 1997 em comparação com 1992. A interação entre a *dummy* para os jovens e a *dummy* de ano para 1997 é negativa e significativa nas duas especificações. Para 1996, apenas na coluna (1) a *dummy* interativa é significativamente negativa.

Na tabela 5, são incluídos nas regressões apenas os trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos. No grupo de tratamento estão os indivíduos com menos de oito anos de estudo, que devem ser os potencialmente mais afetados pela introdução da Loas.⁷ No grupo de controle estão os trabalhadores jovens com oito anos de estudo ou mais. Os resultados mostram que a probabilidade de contribuir para a previdência é menor entre os menos escolarizados, mesmo controlando para o setor de atividade e os rendimentos recebidos no emprego. Comparando 1996 e 1997 com 1992, os resultados indicam que a probabilidade de contribuir para a previdência é menor nos períodos mais recentes, exceto na equação (4).

TABELA 5
Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit* – trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos

	1992-1996		1992-1997	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-0,914 (24,43)	-6,976 (2,34)	-0,914 (24,53)	-11,342 (3,79)
Menos de 8 anos de estudo	-1,106 (19,16)	-0,674 (10,36)	-1,106 (19,23)	-0,650 (9,93)
D1996	-0,171 (2,66)	-0,426 (5,76)		
Escolaridade<8 anos x D1996	-0,161 (1,50)	-0,084 (0,72)		
D1997			-0,147 (2,32)	-0,071 (1,00)
Escolaridade<8 anos x D1997			-0,394 (3,59)	-0,385 (3,26)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos	Não	Sim	Não	Sim
Observações	12.744	12.744	12.962	12.962
Pseudo-R ²	0,05	0,21	0,06	0,21

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

7. Os resultados não são substancialmente alterados ao se redefinirem os grupos de tratamento e controle usando outros níveis educacionais como 4 e 11 anos de estudo.

As *dummies* interativas são negativas e significativas nas colunas (3) e (4). De acordo com as regressões, a introdução da Loas teria levado a uma redução na probabilidade de contribuição para a previdência dos trabalhadores com pouca escolaridade, redução significativamente mais intensa do que a observada para os trabalhadores que possuíam pelo menos o segundo grau completo. Esse resultado é consistente com a hipótese de que a introdução da Loas reduziu os incentivos dos trabalhadores com renda mais baixa para contribuir para a previdência.

No apêndice são apresentados resultados usando-se outros períodos de comparação. Para comparações entre 1993, quando a Loas já estava inclusive aprovada, e 1996, 1997 e 1998, não são encontrados efeitos significativos. Já os resultados para os anos de 1992 e 1998 mostram uma redução na probabilidade de contribuição para a previdência após a introdução da Loas para os grupos potencialmente afetados pela lei. O apêndice também apresenta resultados com todas as observações do período 1992-1993, considerado como anterior à introdução da Loas, embora em 1993 a lei já estivesse aprovada, e com todas as observações para o período 1996-1998, quando os benefícios já estavam sendo pagos. Nesse caso, todos os resultados apontam para uma redução na probabilidade de contribuição com a introdução da Loas.

6 CONCLUSÕES

Este capítulo procura analisar se a introdução da Loas em 1993 criou um incentivo para que determinados grupos de trabalhadores não contribuíssem para a previdência social e, portanto, para um aumento da informalidade, já que a lei garantia uma aposentadoria igual a 1 SM a todos os trabalhadores que completassem 70 anos, sem exigir contribuição prévia. Posteriormente, esse limite de idade foi reduzido ainda mais, até 65 anos. Essa análise é feita estimando-se a mudança na probabilidade de contribuir para a previdência antes e depois da Loas para trabalhadores potencialmente mais afetados pela lei, comparados com grupos de trabalhadores que não devem ter sido tão afetados.

As evidências empíricas suportam a suposição de que a Loas levou o grupo de trabalhadores jovens, com nível educacional baixo, a deixarem de contribuir para a previdência social, agravando ainda mais a situação das contas do governo. Giambiagi *et al.* (2004) mostram que os gastos com previdência e assistência social têm aumentado rapidamente no Brasil durante os últimos anos. As despesas com a Loas são apontadas por esses autores como um dos fatores responsáveis por isso. Os resultados aqui apresentados apontam para um efeito negativo adicional da Loas, que vem do fato de desincentivar a contribuição e com isso reduzir a arrecadação

do sistema de previdência social e de impostos sobre a folha de pagamentos em geral, na medida em que aumenta a informalidade no mercado de trabalho.

Na seção 2, mostramos que os gastos com a Loas têm apresentado crescimento bem mais acentuado que os gastos com aposentadorias, tendo passado de 0,17% para 2,70% do total dos gastos do INSS entre 1996 e 2005, enquanto o total de beneficiários passou de 0,25% para 4,30% do total. Sem dúvida, parte desse aumento se deve exclusivamente à inclusão de beneficiários que não contribuiriam para a previdência social, independentemente da existência da Loas. Entretanto, os resultados deste capítulo mostram que parte desse contingente é composta de pessoas que poderiam estar contribuindo, mas não o fazem, por ser financeiramente mais lucrativo não contribuir.

Uma primeira proposta que poderia diminuir o incentivo à não-contribuição seria desvincular o valor da pensão estipulada pela Loas do valor do SM. O SM é o menor salário que um trabalhador formal pode ganhar enquanto está na vida ativa. Se o valor da pensão é igual ao SM da ativa, trabalhadores que, ao longo de toda a vida ativa, esperam ganhar salários próximos a este, e que são os menos qualificados, não têm qualquer incentivo para contribuir para a previdência, pois poderão obter o benefício gratuitamente.

É importante notar que aumentos do SM real acima dos aumentos do salário médio e mediano, na medida em que aumentam a concentração de trabalhadores ganhando salários próximos ao mínimo, como tem acontecido nos últimos dez anos, tendem a aumentar o efeito apresentado neste capítulo.

Da mesma forma, esse incentivo poderia reduzir-se, caso a idade a partir da qual o cidadão passa a ter direito à pensão for aumentada (e não diminuída, como foi feito desde a introdução da legislação). Quanto menor a idade a partir da qual o cidadão adquire o direito à pensão, maior o incentivo à não-contribuição, pois maior é a expectativa de sobrevida e, portanto, maior o tempo que o trabalhador recebe a pensão da Loas. Note-se que, pela mesma razão, a introdução de uma idade mínima para aposentadoria pelo INSS poderá ter o efeito inverso, ou seja, aumentar o incentivo à não-contribuição, se essa idade mínima for maior que a idade média de aposentadoria dos grupos que são afetados pela existência da Loas (jovens pouco qualificados).

Uma forma alternativa de minorar esse incentivo à não-contribuição é aumentar os benefícios da formalização para os trabalhadores, sem aumentar os custos que representam para as empresas ou para o governo ou, alternativamente, reduzindo os custos da formalização sem reduzir seus benefícios para os trabalhadores.

Algumas reformas microeconômicas podem gerar esse resultado. Exemplo claro é a introdução do crédito consignado para trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Como a taxa de juros desse tipo de crédito é significativamente menor que as taxas de juros de outros tipos de crédito para pessoas físicas, essa reforma tende a aumentar o ganho da formalização para o trabalhador, sem aumentar seu custo para o empregador, o que, em alguns casos, poderá compensar o ganho decorrente da não-contribuição para a previdência.

Da mesma forma, a possibilidade de utilização dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como garantia em empréstimos pessoais no sistema financeiro, seja para aquisição de casa própria, seja para qualquer outra finalidade, poderia aumentar os benefícios da formalização sem aumentar seus custos. Entretanto, nesse caso, cria-se um incentivo para que os trabalhadores fiquem inadimplentes, na medida em que os depósitos do FGTS têm uma taxa de rendimento menor que os juros dos empréstimos bancários. Para evitar esse incentivo, seria necessário que se criasse, no caso de o trabalhador se tornar inadimplente, uma multa suficiente para compensar o ganho resultante do diferencial de juros.

Reformas na legislação trabalhista podem ter efeito similar. Por exemplo, uma reforma do FGTS que permita ao trabalhador retirar automaticamente os 8% depositados pelo empregador em sua conta, assim que o montante de recursos acumulados atingir um determinado valor (seis meses de salário, por exemplo), teria um efeito similar ao de aumentar os benefícios da formalização para o trabalhador (pois a taxa de juros de mercado é bastante superior à remuneração paga aos depósitos do FGTS) sem aumentar o custo para o empregador. Isto reduziria o incentivo à informalidade e compensaria em parte o ganho da não-contribuição.

Em resumo, os resultados deste estudo confirmam a hipótese de que reduções nos benefícios da formalização, sem reduzir seus custos, tendem a aumentar o grau de informalidade do mercado de trabalho. No caso analisado, ao introduzir a possibilidade de que os cidadãos tenham acesso à pensão de 1 SM ao atingirem uma determinada idade, sem terem feito qualquer contribuição à previdência social, o benefício da aposentadoria, que era restrito aos trabalhadores formais, reduziu-se, em relação à situação de informalidade. O resultado foi uma diminuição da probabilidade de contribuição para a previdência por parte dos trabalhadores afetados. Portanto, se o objetivo é reduzir a informalidade do mercado de trabalho, o caminho é aumentar os benefícios da formalização sem aumentar seus custos ou, alternativamente, aumentar os custos da informalidade, sem aumentar ou diminuir seus benefícios.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Loas: Lei Orgânica da Assistência Social-Legislação Suplementar*. 2ª ed. 2001
- CARD, D. The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 43, Jan. 1990.
- ANGRIST, J.; KRUEGER, A. Empirical strategies in labor economics. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). *Handbook of Labor Economics*, v. 3A, 1999.
- FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N. A. Impactos dos encargos trabalhistas sobre o setor formal da economia In: CHAHAD, J. P. Z.; FERNANDES, R. (Orgs.). *O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios*. São Paulo: MTE/Fipe/FEA-USP, 2002.
- GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 34, n. 3, dez. 2004.

APÊNDICE

TABELA A.1

Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit* – trabalhadores com menos de 8 anos de escolaridade

	1993-1996		1993-1997	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-1,003 (35,39)	-8,559 (9,91)	-1,003 (35,73)	-9,039 (10,32)
Trabalhadores jovens	-1,185 (15,91)	0,134 (0,62)	-1,185 (16,07)	0,203 (0,93)
D1996	-0,096 (2,40)	-0,338 (7,48)		
Trabalhadores jovens x D1996	-0,068 (0,62)	0,022 (0,19)		
D1997			-0,210 (5,27)	-0,210 (4,66)
Trabalhadores jovens x D1997			-0,163 (1,44)	-0,087 (0,72)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos	Não	Sim	Não	Sim
Observações	17.673	17.673	18.202	18.201
Pseudo-R ²	0,0336	0,2022	0,0364	0,2089

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

TABELA A.2

Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit* – trabalhadores com menos de 8 anos de escolaridade

	1992-1998		1993-1998	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-0,940 (47,40)	-9,546 (13,83)	-1,003 (35,61)	-8,965 (10,01)
Trabalhadores jovens	-1,080 (22,13)	0,484 (2,84)	-1,185 (16,01)	0,256 (1,15)
D1996	-0,455 (12,82)	-0,487 (12,26)		
Trabalhadores jovens x D1996	-0,210 (2,05)	-0,179 (1,65)		
D1997			-0,392 (9,60)	-0,389 (8,50)
Trabalhadores jovens x D1997			-0,104 (0,89)	-0,080 (0,650)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos.	Não	Sim	Não	Sim
Observações	27.033	27.031	18.271	18.271
Pseudo- R^2	0,037	0,206	0,038	0,203

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

TABELA A.3

Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit* – trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos

	1993-1996		1993-1997	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-0,805 (15,62)	-8,237 (2,24)	-0,805 (15,72)	-15,267 (4,14)
Menos de 8 anos de estudo	-1,384 (16,27)	-0,941 (10,19)	-1,384 (16,37)	-0,944 (10,20)
D1996	-0,280 (3,81)	-0,451 (5,45)		
Escolaridade < 8 anos x D1996	0,116 (0,93)	0,160 (1,20)		
D1997			-0,256 (3,53)	-0,170 (2,14)
Escolaridade < 8 anos x D1997			-0,117 (0,92)	-0,132 (0,98)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos.	Não	Sim	Não	Sim
Observações	8.365	8.364	8.583	8.583
Pseudo- R^2	0,066	0,192	0,076	0,193

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

TABELA A.4

Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit* – trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos

	1992-1998		1993-1998	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-0,914 (24,41)	-8,975 (2,93)	-0,805 (15,60)	-11,805 (3,10)
Menos de 8 anos de estudo	-1,106 (19,14)	-0,647 (9,82)	-1,384 (16,25)	-0,943 (10,09)
D1996	-0,387 (5,87)	-0,307 (4,18)		
Escolaridade < 8 anos x D1996	-0,278 (2,41)	-0,308 (2,50)		
D1997			-0,496 (6,60)	-0,399 (4,87)
Escolaridade < 8 anos x D1997			0,000 (0,00)	-0,048 (0,35)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos	Não	Sim	Não	Sim
Observações	12.895	12.895	8.516	8.515
Pseudo- R^2	0,057	0,208	0,074	0,191

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

TABELA A.5
Probabilidade de contribuir para a previdência – *logit*

	Trabalhadores com menos de 8 anos de escolaridade		Trabalhadores com idade entre 21 e 29 anos	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-0,935 (48,29)	-9,106 (18,25)	-0,877 (25,35)	-9,906 (4,62)
Trabalhadores jovens	-1,113 (27,27)		-1,196 (25,09)	
Menos de 8 anos de estudo		0,358 (2,87)		-0,758 (14,37)
Trabalhadores jovens x D1996-1998	-0,183 (2,87)		-0,186 (2,56)	
Escolaridade < 8 anos x D1996-1998		-0,120 (1,76)		-0,177 (2,28)
D1993	-0,079 (2,49)	-0,110 (3,13)	0,000 (0,01)	-0,021 (0,40)
D1996	-0,159 (4,82)	-0,457 (12,12)	-0,171 (2,97)	-0,395 (6,09)
D1997	-0,284 (8,49)	-0,315 (8,48)	-0,220 (3,81)	-0,156 (2,47)
D1998	-0,460 (13,41)	-0,498 (13,10)	-0,425 (7,14)	-0,365 (5,65)
Controles:				
Região, gênero, escolaridade, idade, setor e rendimentos.	Não	Sim	Não	Sim
Observações	54.118	54.118	25.656	25.656
Pseudo- R^2	0,036	0,203	0,063	0,197

Obs.: As estatísticas-t são mostradas entre parênteses.

