

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O capítulo de previdência do BPS se divide em três seções além desta breve apresentação. A primeira analisa os fatos relevantes da política previdenciária de 2013, a saber: a manutenção e ampliação da política de redução das alíquotas patronais de diversos setores econômicos; a aprovação do regulamento do plano de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP); e a instituição para aposentadoria especial para os deficientes no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Na sequência, apresentam-se análises da conjuntura das contas da Previdência Social e da evolução do quantitativo dos benefícios. Por fim, realiza-se estudo sobre o comportamento recente da ampliação da cobertura previdenciária na fase de pagamento de contribuições, com especial destaque para o estrato das empregadas domésticas.

2 FATOS RELEVANTES

Entre fins de 2012 e o ano de 2013, três fatos relevantes ocorreram em assuntos previdenciários: a continuidade da política de desoneração de folha, por meio da redução das contribuições previdenciárias patronais; a regulamentação da previdência complementar dos funcionários públicos da União; e a criação da aposentadoria especial para deficientes. Cada um destes temas será analisado em subseção específica.

2.1 Desoneração de folha

A regra geral de contribuição das empresas para o RGPS está descrita no inciso I do Art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, o qual estabelece que as firmas devem recolher 20% da remuneração total paga aos seus empregados (Brasil, 1994). Apesar da existência desta regra, há várias exceções que permitem tratamento diferenciado, com cobrança de menores alíquotas ou mesmo isenção da contribuição patronal. Os exemplos mais conhecidos se referem às entidades filantrópicas; às micro e pequenas empresas, mediante o Simples Nacional; à contribuição patronal do empregador doméstico; aos clubes de futebol; ao microempreendedor individual, entre outros. Há também exceções para as quais se imputam alíquotas maiores. O mesmo artigo da lei supracitada determina,

em seu parágrafo primeiro, que as empresas do setor financeiro recolham, como contribuição patronal, 22,5% sobre os salários dos seus empregados.

A lista de exceções com o respectivo tratamento diferenciado em relação ao que prescreve a Lei nº 8.212/1991 vem se ampliando sob efeito de uma política de desoneração de folha posta em prática pelo governo desde o segundo semestre de 2011, por meio de uma sequência de medidas provisórias (MPs), as quais posteriormente foram convertidas em lei. A última inovação legislativa sobre o tema ainda tramitava no Congresso Nacional como MP no momento da escrita deste texto. Trata-se da MP nº 612, de 4 de abril de 2013.

Em linhas gerais, a ampliação da política de desoneração de folha posta em curso desde 2011 consiste na substituição da alíquota de 20% sobre a folha de salários por outra de 1% ou 2% sobre a receita bruta, a depender do setor. As principais intenções do governo com esta política são reduzir o custo tributário sobre a folha de pagamento e ampliar a competitividade da indústria nacional (dado que a contribuição sobre folha não incide sobre o produto importado).

A primeira norma da política de desoneração foi a MP nº 540, de 2 de agosto de 2011, convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Esta norma, em seus Artigos 7º e 8º, elenca os setores beneficiados pela desoneração. Mais especificamente, o Art. 7º determina os setores que substituirão a contribuição patronal sobre a folha de pagamento por uma contribuição sobre a receita bruta à alíquota de 2% (Brasil, 2011c). O artigo posterior indica os segmentos que farão a mesma substituição de base tributária, mas cuja alíquota sobre receita é de 1%.

Leis e MPs subsequentes ampliaram a lista de setores beneficiados a partir de sua inclusão seja no Art. 7º, seja no Art. 8º da Lei nº 12.546/2011. O primeiro incremento dos setores escolhidos se deu por meio da MP nº 563, de 3 de abril de 2012, convertida na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Posteriormente, a MP nº 612/2013 estendeu o benefício para outros setores.

Vale notar que a norma determina que os benefícios da desoneração sejam temporários, assinalando o fim de sua vigência para 31 de dezembro de 2014. Esta é uma maneira de o governo ter tempo para avaliar os efeitos dessa política sobre a arrecadação tributária, o mercado de trabalho e a competitividade, para posterior decisão acerca da conveniência da sua continuidade.

A seguir, as tabelas de 1 a 4 mostram os setores beneficiados antes da edição da MP nº 612/2013, por data de início do benefício e com a respectiva alíquota sobre o faturamento.

TABELA 1
Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/12/2011

Segmento	Alíquota (%)
Couro e calçados	1
Confeção	1
Equipamento médico e odontológico	1
Tecnologia da informação e tecnologia da informação e comunicação	2

Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS, 2013).
 Elaboração dos autores.

TABELA 2
Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/9/2012

Segmento	Alíquota (%)
Bem de capital mecânico	1
Material elétrico	1
Autopeça	1
Têxtil	1
Plástico	1
Móvel	1
Fabricação de aviões	1
Fabricação de navios	1
Fabricação de ônibus	1
<i>Call center</i>	2
<i>Design house</i>	2
Hotelaria	2

Fonte: MPS (2013).
 Elaboração dos autores.

TABELA 3
Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/1/2013

Segmento	Alíquota (%)
Aves, suínos e derivados	1
Pescado	1
Pães e massas	1
Fármacos e medicamentos	1
Bicicleta	1
Pneu e câmara de ar	1
Papel e celulose	1
Vidro	1

(Continua)

(Continuação)

Segmento	Alíquota (%)
Fogão, refrigerador e lavadora	1
Cerâmica	1
Pedra e rocha ornamental	1
Tinta e verniz	1
Construção metálica	1
Equipamento ferroviário	1
Fabricação de ferramentas	1
Fabricação de forjados de aço	1
Parafuso e porca	1
Brinquedo	1
Instrumento ótico	1
Suporte técnico em informática	2
Manutenção e reparação de avião	1
Transporte aéreo	1
Transporte marítimo, fluvial e navegação de apoio	1
Transporte rodoviário coletivo	2

Fonte: MPS (2013).
Elaboração dos autores.

TABELA 4

Setores beneficiados e alíquotas de contribuição a partir de 1º/4/2013

Segmento	Alíquota (%)
Construção civil	2
Comércio varejista	1

Fonte: MPS (2013).
Elaboração dos autores.

A MP nº 612/2013 ampliou o benefício para os setores de transporte, empresa jornalística, indústria de defesa, empresa de construção e de obra de infraestrutura, serviço de arquitetura e engenharia, assim como para o serviço de manutenção e instalação de máquinas e equipamentos (Brasil, 2013b).

Um questionamento natural se faz em relação à escolha de segmentos beneficiados contraposta a uma política horizontal que trate a todos de maneira igual. Uma das possíveis justificativas para a escolha de setores seria o conservadorismo fiscal, ou seja, seria muito arriscado conceder o benefício de imediato a todos os setores e ter a possibilidade de queda abrupta de arrecadação. Nesse sentido, haveria fundamentos para o gradualismo praticado pela política de desoneração da folha.

Do ponto de vista fiscal, é admissível que a desoneração, ao beneficiar determinados segmentos por meio de redução de tributos, acabe por causar perda de arrecadação tributária, e, conseqüentemente, por onerar os cofres públicos. A redução da receita sem a respectiva queda dos gastos leva à necessidade de ampliação das transferências do Tesouro Nacional para as contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em outras palavras, a conta do benefício concedido a alguns setores é paga pelo restante da sociedade por meio das maiores transferências do Tesouro Nacional.

Estimativas oficiais apontam que o custo da desoneração para o ano de 2012 somou R\$ 3,7 bilhões. A estimativa oficial sobre o custo da desoneração é de R\$ 16 bilhões para 2013, dado que vários setores se beneficiaram somente a partir deste ano, enquanto outros sofreram reduções de alíquotas somente a partir do último quadrimestre de 2012. Isto é, em 2012, a renúncia destes setores afetou apenas o terço final do ano; porém, em 2013, o impacto se dará por todo o ano. Para 2014, será de R\$ 24,7 bilhões, ao se considerar o impacto da MP nº 612/2013. Sem esta, o impacto seria de R\$ 19,3 bilhões.

De modo análogo, dados publicados pelo Ministério da Previdência Social (MPS) mostram queda de 1,8% do montante real arrecadado de empresas e entidades equiparadas do primeiro semestre de 2013 comparado ao mesmo período de 2012, com valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Naturalmente que a desoneração não é o único fator que explica isso, dado que a desaceleração econômica também contribui para o desempenho da receita.

Um acompanhamento minucioso dos efeitos da desoneração sobre contas públicas, sobre a competitividade dos setores escolhidos e sobre o mercado de trabalho é fundamental para definição da continuidade dessa política para além de 2014.

2.2 Regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos da União¹

A previdência complementar para os servidores públicos da União foi instituída ainda no primeiro semestre de 2012, por meio da Lei nº 12.618, publicada em 30 de abril. Entretanto, sua efetiva entrada em funcionamento somente se fez possível após a aprovação do seu regulamento pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), em 31 de janeiro de 2013.

1. É importante deixar claro ao leitor que a análise dessa subseção se refere à previdência complementar, ou seja, destina-se àquelas pessoas que recebem além do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), hoje fixado em R\$ 4.159. Dados do Ministério da Previdência Social (MPS) indicam que aproximadamente 95% do mercado de trabalho privado formal brasileiro recebe aquém deste teto. Caso se considerassem os informais, esta proporção seria ainda maior. Portanto, não há que se reproduzir na previdência complementar lógica inerente à Previdência Social, dado que a previdência complementar tem como foco a reposição de renda na aposentadoria das pessoas com alta remuneração.

Análises sobre a lei já se fizeram na edição anterior deste boletim. Entretanto, discorrer sobre considerações a respeito do regulamento sem se referenciar à lei – que dita as normas gerais da previdência complementar dos servidores – poderia deixar o leitor confuso e sem ponto de referência sobre a formatação de um regulamento que busca se adequar às regras gerais impostas pela lei.

Nesse sentido, optou-se por dividir esta seção em duas subseções. A primeira faz um rápido apanhado das principais determinações legais, para que o leitor possa ter melhor compreensão das determinações do regulamento, o qual será o objeto da análise da subseção posterior.

2.2.1 Análise da lei

A aprovação da previdência complementar dos servidores da União por meio da Lei nº 12.618/2012 foi, no conjunto, um passo correto da política previdenciária. O esforço por sua aprovação merece elogio. Há, porém, que se analisar os detalhes.

Em relação ao projeto original – encaminhado pela administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2007 –, algumas modificações o melhoraram, outras o pioraram; e há também aquelas cujo efeito dependerá da qualidade da gestão do Fundo de Previdência dos Servidores (FUNPRESP).

Do lado positivo, ficaram mais justas as regras de transição referentes à adesão de servidores que ingressaram no serviço público antes da criação do fundo – apesar da potencial elevação do custo de transição – e daqueles que recebem aquém do teto do INSS.

Entre os pontos em que se podem observar, eventualmente, melhoras ou piores, está o fim da necessidade da terceirização da administração das aplicações financeiras. Este fato pode ser positivo em caso de administrações sérias que podem gerir ativos simples – como títulos públicos – de modo próprio ou utilizar a possibilidade de autogestão como instrumento de barganha para obtenção de menores taxas administrativas. Porém, no lado negativo, crescem o risco de ingerência política e a possibilidade de gestão financeira não especializada.

O comparativo entre o projeto de lei original e a redação efetivamente aprovada apresenta três complicações. Primeiramente, a criação de fundos específicos para cada um dos três poderes. Isto implicará a redução das economias de escala, com repercussões sobre o custo administrativo e a queda da rentabilidade para o participante. Segundo, a impossibilidade de adesão de estados e municípios ao fundo federal limitará a ampliação da previdência complementar. Não há escala em vários destes entes para estruturar fundo próprio. Restringe-se também a concorrência entre fundos maiores, que poderiam oferecer planos previdenciários

a esses entes com taxas administrativas mais baixas. Terceiro, a exclusão da necessidade da gestão passiva dos ativos financeiros tornou o regime mais suscetível à influência política.²

Críticas ou elogios às alterações, todas mantiveram a essência do projeto e são parte do processo democrático de negociação de reformas. A exceção capaz de comprometer a consistência do FUNPRESP é o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE). É uma política de discriminação positiva aos grupos já beneficiados com aposentadorias antecipadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988): mulheres; professores de ensino infantil, fundamental e médio; deficientes; e servidores que exerçam atividades de risco ou que prejudiquem sua saúde. Estas pessoas ganharão bônus sobre o total acumulado. Por exemplo, o FCBE aportará recurso extraordinário de 40% sobre a reserva acumulada de uma professora de ensino médio e de 16,7% para uma servidora.

As discussões a respeito dos vícios e virtudes da política discriminatória positiva já são de longa data. Não cabe debater seu mérito neste texto. O ponto central é que o FCBE estabelece meios inapropriados para a obtenção dos seus fins, além de colocar a solvência do FUNPRESP em risco.

Há vários problemas. O primeiro é a seleção adversa. Grupos não beneficiados verão parte de suas contribuições vertidas para um fundo do qual não se beneficiam. Dado o caráter voluntário da adesão ao FUNPRESP, o FCBE gera desincentivo à filiação dos seus financiadores. Isto pode causar ciclo vicioso em que poucos homens se filiam ao FUNPRESP por causa do elevado custo do FCBE, o que reduz ainda mais a adesão masculina e aumenta o custeio do FCBE.³ O segundo são os incentivos inadequados. Os beneficiados pelo FCBE tenderão a sobreacumular para receber o bônus, enquanto os demais têm incentivo a subacumular para se livrar do ônus de financiar o FCBE. A estratégia ótima para um casal de servidores seria a esposa poupar além e o marido, aquém, como forma de minimizar o custeio e maximizar o recebimento do FCBE. O terceiro problema é a insolvência. Nada garante que o FCBE terá recursos suficientes para pagar os benefícios que promete. Se a seleção adversa e a reação aos incentivos postos ocorrerem de fato, o risco de insolvência cresce, dado o reduzido tamanho das contribuições dos participantes financiadores do FCBE. Ademais, a composição por gênero e atividade dos futuros servidores independe do poder de decisão do

2. Gestão passiva é aquela em que se busca reproduzir a rentabilidade de determinado índice de referência, por exemplo, o Ibovespa. Por seu turno, a gestão ativa tem como objetivo a seleção de ativos financeiros que superem esses índices de referência. A gestão ativa corre naturalmente mais riscos. Ademais, não se observam evidências empíricas para a superioridade da gestão ativa em relação à passiva.

3. Possível contra-argumento ao problema da seleção adversa é que os incentivos tributários previstos na legislação de previdência complementar, assim como a contrapartida patronal paritária, podem ser suficientemente fortes para suplantar a seleção adversa. De fato, a resposta a essa questão somente se fará possível mediante análise empírica sobre o perfil dos participantes do Fundo de Previdência dos Servidores (FUNPRESP).

FUNPRESP, tornando alta a imprevisibilidade dos fluxos de receita e despesa do FCBE. O quarto problema é de cunho constitucional, e concerne à introdução de elementos não classificados como contribuição definida. Criou-se ainda o risco adicional de replicação do FCBE para os estados que venham a criar sua previdência complementar, fazendo com que o risco de insolvência se generalize.⁴

A compatibilidade da discriminação positiva com a solvência e os princípios da previdência em contribuição definida se daria pela elevação da alíquota de contrapartida patronal. O Estado poderia, por exemplo, acompanhar a contribuição do servidor homem em até 8,5% e a de uma servidora, hipoteticamente, em até 9,0%. O efeito, em termos de acumulação de recursos para aposentadoria, seria equivalente ao da proposta estabelecida para o FCBE, mas se eliminariam os incentivos inadequados, os riscos de seleção adversa e a insolvência, mantendo-se, entretanto, os princípios de contribuição definida. Estes problemas tenderiam, assim, a desaparecer, porque o indivíduo receberia o que aportou para sua aposentadoria programada. O preço a se pagar por esta opção seria o aumento do custo de transição.

Dadas as limitações impostas pela lei, a subseção seguinte procura analisar como o regulamento procurou minimizar os riscos do FCBE.

2.2.2 Análise do regulamento

O regulamento do FUNPRESP conseguiu minimizar, dentro das restrições impostas pela lei, os riscos de perigo moral (*moral hazard*) – comportamento oportunista dos participantes, mas com respeito às regras estabelecidas – inerentes ao FCBE.

Estabeleceram-se regras que minimizam o problema de perigo moral ao se determinarem pisos e tetos da contribuição básica – a qual se reverte no FCBE – em, respectivamente, 7,5% e 8,5%. Tais valores apresentam pequena diferença entre si. Por seu turno, os aportes suplementares ou extraordinários à contribuição básica feitos pelos participantes não entram na fórmula de cálculo dos bônus oferecidos pelo FCBE. Com isso, se limita a possibilidade de comportamento oportunista dos participantes com aposentadorias antecipadas de efetuarem aportes extraordinários como forma de se beneficiarem das regras do FCBE, dado que há pisos e tetos para contribuição, mas não há como fazer aportes extraordinários para obter o bônus oferecido pelo FCBE.

Com as regras estabelecidas, o risco moral se limitou a situações extremas e arriscadas – para os próprios participantes – de comportamento coordenado dentro de um mesmo grupo familiar. Neste caso, o servidor homem contribuiria

4. Até o momento, somente é possível identificar o potencial de riscos de seleção adversa, perigo moral e insolvência. Após a divulgação de mais dados sobre o FUNPRESP, haverá necessidade de realização de estudos empíricos para validação dessas hipóteses, haja vista que não necessariamente elas ocorrerão.

com 7,5% – alíquota mínima permitida – e sua esposa, com 8,5% – maior alíquota passível de contribuição com destinação ao FCBE. Em outras palavras, o membro do grupo familiar que não se beneficia do fundo contribui com o mínimo, e o que se beneficia, com o máximo. É presumível que este casal esteja ciente de que, no futuro, em caso de separação, o acordo tácito pode ser quebrado, com chance praticamente nula de recuperação, por via judicial, dos valores aportados.

Alternativas para minimizar o problema de seleção adversa – entrada mais expressiva de grupos beneficiados pelo FCBE e pequena daqueles que só contribuem, mas não recebem seus benefícios – são escassas. De todo modo, há de se esperar a disponibilização de estatísticas sobre a massa de participantes do FUNPRESP para averiguar se a ameaça de seleção adversa foi uma hipótese que se concretizou. Ainda é cedo para se chegar a qualquer conclusão a respeito, apesar da estrutura de incentivos para sua ocorrência.

O regulamento fez uso da diferenciação de tábua de mortalidade por gênero. Parece ser a única alternativa possível para minimizar o problema da seleção adversa, dado que parte dos grupos não beneficiados pelo FCBE sairiam favorecidos, com uma aposentadoria comparativamente mais alta. De todo modo, é difícil antecipar a reação do público a um tema de natureza tão técnica e, em muitas vezes, de difícil compreensão.

A diferenciação do cálculo do benefício por sexo também minimiza o problema de risco moral, nos termos do exemplo típico trazido anteriormente, em que uma família adotaria comportamento estratégico no qual o homem contribuiria com alíquotas menores e a mulher, com maiores, como forma de se beneficiar das regras do FCBE. A razão é que o maior aporte dos estratos beneficiados pelo fundo seria parcialmente compensado no momento do cálculo do benefício por meio do uso de uma expectativa de sobrevivência superior.

Naturalmente que todas essas tentativas de contornar os problemas de seleção adversa e risco moral são passíveis de contestação judicial. Apesar de a transparência das informações e da adoção destas regras para fornecer maior solvência ao FUNPRESP reduzirem o risco de judicialização, não há como eliminar a possibilidade de que várias regras do FUNPRESP sejam futuramente redefinidas por decisões judiciais, o que pode pôr o plano em situação de difícil sustentabilidade. O risco de judicialização parece baixo, mas, de todo modo, existe.

Mesmo sendo clara a preocupação dos formuladores do regulamento em minimizar riscos do FCBE, houve, de modo contraditório, em alguns pontos do regulamento, a ampliação do risco para além daquele estabelecido pela lei. Foi o caso, por exemplo, da definição da fórmula de cálculo e das regras de indexação dos benefícios de invalidez e pensão por morte. Em ambas as situações, a fórmula de cálculo não guarda qualquer relação com o montante de recursos previamente acumulado pelo servidor.

No caso concreto da aposentadoria por invalidez, há reposição garantida dos salários de contribuição, e seu valor se corrige anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Típica fórmula de benefício definido, o que contradiz, em princípio, os fundamentos de um plano de contribuição definida. Este desenho de plano gera dois problemas. Há potencial de risco moral com abuso nos pedidos de aposentadorias por invalidez, caso os participantes percebam que o valor do benefício por invalidez seja superior ao da aposentadoria normal. Claro que há de se esperar o passar do tempo para averiguação deste comportamento oportunista de uma parcela de servidores, o que, para se concretizar, deve contar com o conluio ou a complacência daqueles que concedem os benefícios. De todo jeito, é incentivo inadequado que se criou e que pode gerar elevados custos administrativos para o controle das aposentadorias por invalidez. A segunda contradição é que se permite ao participante a flexibilidade na escolha da sua carteira de investimento ao mesmo tempo que se define fórmula de benefício que independe deste portfólio. Em outras palavras, não há regra de compatibilização do valor do benefício com o montante acumulado pelo participante. Por exemplo, um participante poderia escolher uma carteira de investimento mais arriscada e, com isso, obter recursos acumulados que ficarão bem além ou aquém daquele definido pela fórmula de cálculo do benefício da aposentadoria por invalidez. A combinação entre esta fórmula de cálculo e a regra de acumulação traz consigo descasamento entre ativo acumulado e passivo a se pagar.

Deve estar claro para o leitor que não se defende aqui uma fórmula radical e pura de contribuição definida para os benefícios de invalidez e pensão por morte. Espera-se que uma pessoa que se invalidou ou faleceu no primeiro ano de contribuição, por exemplo, não venha a gerar aposentadoria ou pensão somente com o saldo acumulado neste período. Entretanto, com base neste entendimento, não se justifica a adoção de fórmulas puras de benefício definido. Há alternativas de compatibilização. Por exemplo, a aposentadoria por invalidez poderia ser calculada com base em um saldo virtual que o participante teria acumulado caso tivesse contribuído por todos os anos requeridos em uma aposentadoria programada.

Problemas de mesma natureza das aposentadorias por invalidez se repetem no caso das pensões por morte. Em suma, ao mesmo tempo que o regulamento procurou minimizar vários riscos que a redação legal permitia, acabou por criar outros que, apesar de permitidos pela lei, não eram necessários. Regra geral, uma primeira análise, ainda sem os dados das reações dos indivíduos às regras postas, parece indicar que o impacto sobre a redução do risco é mais forte que o da ampliação.

2.3 Aposentadoria especial para pessoas com deficiência

A Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, estabeleceu normas gerais das aposentadorias especiais para pessoas com deficiência seguradas do RGPS.⁵ De todo modo, vários detalhes relevantes necessitam de regulamentação específica, a qual, segundo a lei, deve entrar em vigor até seis meses após a sua publicação, ou seja, em novembro de 2013 (Brasil, 2013a). Nesse sentido, não havia, no momento da escrita deste artigo, informações disponíveis sobre a regulamentação infralegal da aposentadoria especial do deficiente.

Em termos jurídicos, a necessidade da criação da aposentadoria especial para deficientes surgiu na Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que modificou a redação do § 1º do Art. 201 da CF/1988 para estender a concessão deste benefício às pessoas com deficiência. Até então, as aposentadorias especiais eram garantidas somente àqueles que exerciam atividades sob condições que prejudicassem sua saúde ou integridade física.

A lei define a pessoa com deficiência como “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (Brasil, Art. 2º, 2013a). Ademais, classifica a deficiência em três graus: grave, moderada ou leve. Como se vê, a definição de deficiência dada pela lei é flexível e subjetiva. Isto determina a necessidade de regulamentação mais específica sobre o tema. Mas, dada a maleabilidade da definição de deficiência na norma legal, não se devem menosprezar os riscos de judicialização.

Os deficientes terão duas vantagens em relação aos demais segurados. Em termos de fórmula de cálculo do benefício, o fator previdenciário somente será aplicado na hipótese de ser superior à unidade, ou seja, caso implique elevação do valor da aposentadoria. A segunda vantagem se refere à condição de acesso aos benefícios tanto na aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) como na aposentadoria por idade. Para as ATCs, o tempo de contribuição fica reduzido, e a magnitude da diminuição depende do grau da deficiência. Em caso de deficiência grave, o tempo de contribuição passa a ser de 25 anos para homens e de 20 anos para mulheres. Na hipótese de deficiência moderada, homens se aposentam com 29 anos de contribuição e mulheres, com 24 anos. Por fim, as condições de acesso para deficiência leve são 33 anos e 28 anos de contribuição, respectivamente, para pessoas do sexo masculino e feminino. No tocante às aposentadorias por idade, manteve-se o requisito

5. Vale notar que a aposentadoria especial dos servidores públicos deficientes – isto é, daqueles segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – não está regulamentada por essa lei, tampouco já teve sua regulamentação aprovada pelo Congresso Nacional.

de quinze anos de contribuição, mas os limites etários se reduziram em cinco anos, tal como se passa nas aposentadorias rurais. Dessa forma, homens podem se aposentar aos 60 anos e mulheres, aos 55 anos.

É importante notar que a concessão de benefícios especiais implica necessariamente aumento das já altas contas previdenciárias. Ademais, criar tratamento preferencial para determinado estrato abre brecha para que grupos de pressão de outros segmentos também demandem por benefícios especiais. Previdência é um setor que se torna alvo fácil de atitude corporativista. Promessas de benefícios se fazem no presente, mas seu preço somente surge décadas adiante. Também parece carecer de sentido a tentativa de solucionar problema imediato do mercado de trabalho por meio da concessão de um benefício previdenciário cujos efeitos somente se farão sentir algumas décadas no futuro. Ademais, tal política somente beneficia aqueles já inseridos no mercado de trabalho formal.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

O resultado fiscal do RGPS em 2012 se manteve estável em 0,9% do PIB, com repetição do mesmo número observado em 2011. Tal como nos anos anteriores, a estabilidade do resultado se deu graças a um aumento de arrecadação, que saltou de 5,9% para 6,3% do PIB. O incremento da despesa foi dos mesmos 0,4% do PIB, saindo de 6,8%, em 2011, para 7,2% no ano posterior.

Esses números mostram que há tendência de elevação do valor da necessidade de financiamento do RGPS no futuro próximo. Isso porque os tributos previdenciários devem mostrar sinais de limitação em seu crescimento, em decorrência da política de desoneração da folha, que apresenta impactos sobre a arrecadação previdenciária, e também pelo arrefecimento do crescimento econômico e do mercado de trabalho. Como a receita previdenciária é dependente deste mercado, a contenção em seu ritmo de expansão, conjugada à diminuição das alíquotas de contribuição patronal, tende a impor queda no crescimento da arrecadação.

Por seu turno, a dinâmica de evolução da despesa com benefícios previdenciários não se mostra tão dependente do comportamento de curto prazo do mercado de trabalho. Primeiramente, novos benefícios tendem a ser concedidos em função do comportamento da demografia com o já conhecido processo de envelhecimento populacional. Em segundo lugar, a evolução do valor pago às aposentadorias e pensões se define pelas regras de correção dos benefícios que garantem a reposição da inflação aos aposentados e pensionistas que recebem além do salário mínimo e pelo aumento real equivalente ao crescimento do PIB de dois anos anteriores para os que ganham o salário mínimo. Esta última regra

foi uma das principais motivadoras da elevação da despesa previdenciária como proporção do PIB em 2012. O salário mínimo em 2012 teve incremento real superior a 7,0%, decorrente do bom desempenho econômico de 2010 (regra da correção pelo PIB real de dois anos anteriores). Entretanto, a economia em 2012 cresceu somente 0,9%. Esta conjunção de fatores contribuiu para o crescimento da despesa em patamar superior ao PIB.⁶

Esses efeitos – desoneração de folha, dinâmica demográfica, desaquecimento econômico e sobreindexação de benefícios – podem levar, em um futuro próximo, ao fim do ciclo de reduções dos *deficit* do RGPS que se sucederam no passado recente por causa do incremento da arrecadação. Há possibilidade do predomínio dos determinantes da despesa, o que implicaria situação de necessidades de financiamento crescentes com o passar do tempo.

TABELA 5
Arrecadação, despesa e resultado previdenciário RGPS e RPPS (2011-2012)

RGPS	2011		2012	
	Em R\$ milhões	PIB (%)	Em R\$ milhões	PIB (%)
Receitas	259.036	5,9	275.765	6,3
Despesas	296.483	6,8	316.590	7,2
Resultado	(37.446)	(0,9)	(40.825)	(0,9)
RPPS	Em R\$ milhões	PIB (%)	Em R\$ milhões	PIB (%)
União				
Receitas	25.957	0,6	24.985	0,6
Despesas	83.377	1,9	82.546	1,9
Resultado	(57.420)	(1,3)	(57.561)	(1,3)
Estados e municípios				
Receitas	55.502	1,3	58.826	1,3
Despesas	89.323	2,0	97.327	2,2
Resultado	(33.821)	(0,8)	(38.502)	(0,9)
Total	Em R\$ milhões	PIB (%)	Em R\$ milhões	PIB (%)
Receitas	340.495	7,8	359.576	8,2
Despesas	469.183	10,8	496.463	11,3
Resultado	(128.688)	(2,9)	(136.887)	(3,1)

Fontes: MPS, STN/MF e IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: valores deflacionados pelo deflator implícito do produto interno bruto (PIB).

6. Importante ressaltar que esses elevados custos também trazem como benefício a alta cobertura previdenciária de idosos no Brasil na fase de recebimento de benefícios.

No que tange aos servidores públicos, o regime previdenciário da União repetiu em 2012 o valor de todas as suas rubricas de 2011 como proporção do PIB. Arrecadação de 0,6% e despesa em 1,9%, causando resultado negativo de 1,3%. De todo modo, o envelhecido contingente de servidores em atividade deve provocar pressão sobre a despesa no futuro próximo. Entretanto, como grande parte destes servidores ainda tem direito à paridade, isto é, correção de aposentadorias de acordo com o salário dos servidores ativos, é possível que venha a se alcançar a estabilização do valor da despesa previdenciária como proporção do PIB no curto prazo, por meio de política de moderação de aumento salarial dos servidores. Entretanto, a longo prazo, com o repasse da produtividade aos salários dos servidores ativos e, em consequência, aos inativos e pensionistas com direito à paridade, o impacto sobre as contas públicas se fará sentir.

Dados para servidores de estados e municípios indicam que a despesa para este grupo é um pouco superior à da União, e que esta mostrou comportamento crescente no biênio 2011-2012, saltando de 2,0% para 2,2% do PIB. No acumulado do biênio a despesa total – ao se considerarem RGPS e RPPS – cresceu em 0,5% do PIB no referido ano. Valor elevado para um país emergente que passa por acelerado processo de envelhecimento populacional.

Os números da tabela 6 mostram a evolução da quantidade de benefícios do RGPS. Observa-se aumento do estoque total de benefícios previdenciários em linha com o envelhecimento populacional. De fato, a população brasileira de 65 anos ou mais cresceu 3,5% em 2012 de acordo com última projeção populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exatamente o mesmo valor do estoque total de benefícios previdenciários. Isso aponta para as pressões sobre as contas previdenciárias por duas razões: primeiramente, o total de idosos deve crescer mais rapidamente que o das pessoas em idade ativa. Em segundo lugar, o PIB tem mostrado dificuldade de se expandir, em termos reais, a um ritmo superior à quantidade de idosos. Importante notar que, independentemente do crescimento quantitativo, o estoque total de beneficiários do RGPS é bastante expressivo e alcançou a cifra de 16,7 milhões de pessoas em 2012.

Interessante notar que as aposentadorias de maior incremento foram as por tempo de contribuição, que usualmente são concedidas às pessoas de idade mais baixa. Em 2012, a idade média da aposentadoria por tempo de contribuição foi 55 anos para homens e 52 para mulheres.

TABELA 6
**Estoque e taxas de crescimento de benefícios previdenciários emitidos pelo RGPS
 (dez./2012 *versus* dez./2011)**

	2011 (Em milhares)	2012 (Em milhares)	Taxa de crescimento 2012/2011 (%)
Aposentadorias	16.139	16.726	3,6
Idade	8.457	8.798	4,0
Invalidez	3.010	3.066	1,9
Tempo de contribuição	4.673	4.862	4,1
Pensão por morte	6.797	6.976	2,6
Auxílio-doença	1.263	1.329	5,2
Salário-maternidade	74	83	11,8
Outros	68	79	15,6
Total de benefícios previdenciários	24.342	25.193	3,5

Fonte: MPS.
 Elaboração dos autores.

Por seu turno, dados do serviço público federal mostraram crescimento do quantitativo de beneficiários em nível mais moderado que o RGPS. Em 2012, o número de servidores aposentados cresceu 1,5%, enquanto o aumento dos instituidores de pensão foi 0,3%. Estes números ajudam a explicar a estabilidade da despesa como proporção do PIB em 2012. O baixo crescimento quantitativo, aliado à moderação de incrementos salariais dos servidores, contribuiu para a manutenção da despesa previdenciária da União em 1,9% do PIB no biênio analisado.

Vale notar que tanto o incremento da despesa do RGPS, em 0,4% do PIB em 2012, quanto a estabilidade da despesa com o RPPS da União constituem parte de uma flutuação cíclica de curto prazo dentro de uma tendência de crescimento de longo prazo. Não é de se esperar que o gasto do RGPS cresça nesse nível todos os anos. O expressivo incremento em 2012 é, em grande parte, explicado pela política de correção de benefícios, que permitiu aumento real do salário mínimo de 7,5%, bem como pelo baixo crescimento econômico do ano em análise. De modo análogo, a tendência do RPPS também é de alta, apesar da estabilidade observada em 2012. A idade elevada dos servidores em atividade e uma eventual política de ganhos salariais tendem a fazer a participação da despesa previdenciária sobre o PIB crescer.

4 TEMA EM DESTAQUE – MERCADO DE TRABALHO, DESEMPENHO ECONÔMICO E EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA NA HISTÓRIA RECENTE BRASILEIRA

O objetivo desta seção é apresentar a evolução recente do número de contribuintes para o RGPS, assim como apontar possíveis explicações e limites para esta dinâmica. Em termos gerais, observou-se expressiva evolução da quantidade de contribuintes para este regime. O único grupo que aparentemente contradisse tal tendência foi o das empregadas domésticas.⁷ Entretanto, estudo mais minucioso dos dados permite concluir que também houve expansão de cobertura previdenciária para este estrato. Por esta razão, as trabalhadoras domésticas serão analisadas em outra subseção.

4.1 Análise da evolução da cobertura previdenciária para os contribuintes como um todo

Há três fontes de dados para explicação do comportamento da densidade contributiva: registros administrativos do INSS, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Censo Demográfico. Apesar das fontes distintas, a análise dos dados chega a conclusões semelhantes, qual seja, o bom desempenho do mercado de trabalho e do crescimento do PIB *per capita* permitiu a ampliação do número de contribuintes para a Previdência Social. Conclusões semelhantes com diferentes fontes que fornecem interpretações complementares de uma mesma realidade. Por exemplo, os dados administrativos mostram de forma mais fidedigna a evolução da quantidade de contribuintes. Entretanto, não contém informações daqueles que não contribuem. Para capturar melhor a participação dos contribuintes no total da força de trabalho, há de se recorrer a fontes como Censo Demográfico e PNAD.

Analisa-se primeiramente os dados administrativos. Há duas categorias de análise para esta modalidade de dado. A primeira se refere a contribuintes como um todo ou aos contribuintes empregados. A segunda diz respeito ao número de contribuições ao longo do ano.

Os contribuintes para o RGPS podem se classificar em seis categorias: empregados, empregadas domésticas, trabalhador avulso (pessoa contratada por sindicato ou órgão gestor de mão de obra), contribuinte individual (autônomos), segurado especial (trabalhador rural em regime de economia familiar, pescador artesanal e o indígena que exerce atividade rural) e segurados facultativos (indivíduos

7. A despeito das convenções gramaticais que estabelecem o gênero masculino como dominante nas regras de desinência de gênero e concordância nominal sempre que determinado nome aludir a elementos dos dois gêneros, adotou-se neste boletim a forma feminina para fazer referência à categoria das trabalhadoras domésticas, não apenas porque a população relacionada a tal ocupação é majoritariamente feminina, mas também porque as questões trabalhistas atinentes ao emprego doméstico estão marcadamente imbricadas com a questão de gênero.

sem renda própria, com 16 anos ou mais, sem atividade remunerada, que contribuem voluntariamente para o INSS).

É possível que uma pessoa mude de categoria ao longo de um ano ou mesmo se enquadre em duas categorias em um mesmo mês. Por exemplo, um empregado de uma firma pode trabalhar como autônomo para outra, o que geraria um problema de dupla contagem deste mesmo contribuinte. Para filtrar o problema da dupla contagem de registros e da mudança da categoria de contribuintes, o MPS conseguiu trabalhar, a partir de 2003, com o conceito de *contribuinte pessoa física*, que permite acompanhar o *status* da evolução contributiva de cada indivíduo. Apesar das vantagens obtidas pelos filtros da categoria *contribuinte pessoa física*, sua análise se limita ao período a partir de 2003. Para a categoria *empregados*, é possível ampliar o período de estudo para a partir de 1996.

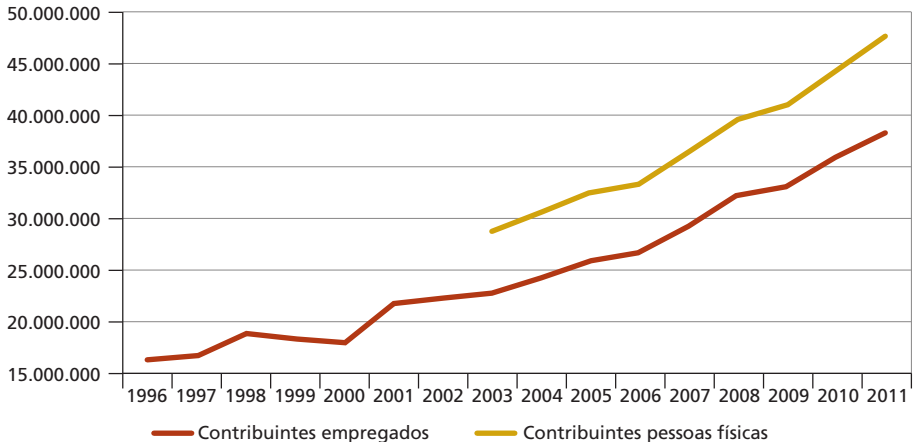
O segundo aspecto relevante nos dados administrativos refere-se a como ponderar cada contribuinte. Isso porque há pessoas que aportam ao longo de todo o ano, outras, apenas uma vez ou em qualquer intervalo entre um e doze meses. Como forma de diferenciar os contribuintes em função do número de seus aportes mensais, a variável a se considerar será o número médio de contribuintes no ano. Esta variável permite capturar melhor o efeito do real aumento do número de contribuintes contra uma evolução esporádica das pessoas que contribuíram somente uma vez no ano.

Independentemente do critério de contribuintes empregados ou contribuintes pessoas físicas, observa-se substancial aumento dessa variável conforme mostrado no gráfico 1. Entre 1996 e 2011, o crescimento anual médio do número de contribuintes empregados foi 5,9%, valor que se amplia para 6,7% para o período 2003-2011. Neste mesmo intervalo de oito anos, a taxa de crescimento média dos contribuintes pessoas físicas foi de 6,5%. Observa-se que a trajetória de crescimento sofreu quebra durante a crise macroeconômica da virada do século, fato que indica sensibilidade desta variável ao comportamento cíclico da economia.

Possível explicação para essa trajetória de crescimento seria o incremento da população em idade ativa. Nesse sentido, é importante discernir se a evolução decorre de fatores demográficos, isto é, há mais contribuintes por causa do aumento populacional, ou por outras razões. Como forma de filtrar o impacto da demografia, o gráfico abaixo mostra a evolução da razão entre o número de contribuintes e a população em idade ativa. Neste estudo, define-se *população em idade ativa* como aquela entre 16 anos (idade mínima para tornar-se um contribuinte facultativo e segurado especial) e 64 anos (dado que 65 anos é a maior idade exigida para se ter acesso a um benefício do INSS).

GRÁFICO 1

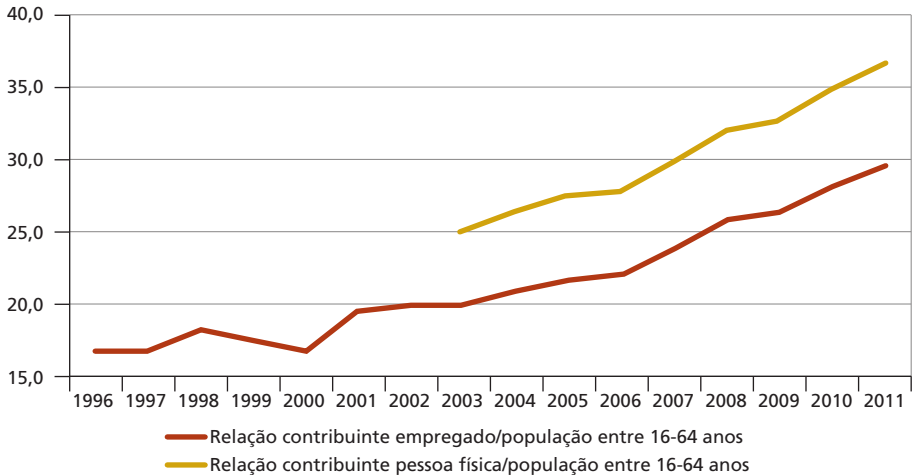
Evolução do número médio anual de contribuintes para o INSS segundo registros administrativos (1996-2011)



Fonte: MPS.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Evolução da razão contribuintes/população com idade entre 16 anos e 64 anos (1996-2011)



Fonte: IBGE e MPS.
Elaboração dos autores.

Pode-se considerar que o crescimento do número de contribuintes se verificou mesmo após o controle pelo crescimento populacional. De fato, em 1996, 17% da população em idade ativa contribuía para o INSS sob a forma de empregado, número que cresceu para 30% em 2011. Comportamento semelhante

se observa para os contribuintes pessoas físicas, cuja participação subiu de 25% (2003) para 37% (2011).

Dado que a demografia determina apenas de modo parcial a evolução do número de contribuintes, resta buscar variáveis alternativas que explicariam esse comportamento. É possível tentar explicações macroeconômicas ou microeconômicas. Do ponto de vista macro, o desempenho do mercado de trabalho e do PIB *per capita* são escolhas naturais. Mais emprego e mais renda implicariam incremento dos contribuintes. Do ponto de vista micro, há de se averiguar a existência de alterações na legislação tributária que incentivariam a contribuição.

A tabela 7 aponta forte correlação entre variáveis macroeconômicas e a razão contribuintes/população em idade ativa. De fato, as correlações estão próximas a -1 para o desemprego e 1 para o PIB *per capita* em R\$ de 2012.

TABELA 7
Correlação entre variáveis (2003-2011)

	Taxa de desemprego	PIB <i>per capita</i> em R\$ de 2012
Empregados/PIA	-0,99	0,99
Contribuinte pessoa física/PIA	-0,98	0,99

Fonte: Ipeadata, IBGE e MPS.
Elaboração dos autores.

A alta correlação entre PIB *per capita* e densidade contributiva corrobora achado de Rocha e Caetano (2008). A diferença é que naquele estudo se encontrou tal aderência entre as variáveis para uma análise seccional entre diversos países, enquanto neste texto se faz análise temporal para o Brasil. De todo modo, mostra-se a robustez da hipótese do PIB *per capita* como determinante da densidade contributiva. Também aponta para o brusco potencial de reversão da trajetória da história recente em caso de recessão econômica.

Na perspectiva microeconômica, ponto importante a se considerar na análise seriam as políticas de deduções tributárias e seus possíveis efeitos sobre o incremento do número de contribuintes. Quatro alterações normativas merecem destaque. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, criou alíquota de 11% (comparativamente aos 20% anteriores) para os segurados facultativos ou contribuintes individuais que optem pela exclusão ao direito à aposentadoria por tempo de contribuição e contribuam sobre o salário mínimo (Brasil, 2006b). Esta mudança ficou conhecida como plano simplificado. A segunda modificação adveio da Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006, que permitiu a dedução das contribuições patronais da empregada doméstica para aqueles que fazem declaração completa do imposto de renda. Esta dedução tributária apresenta dois limites: uma empregada doméstica por declaração e o

salário de contribuição do empregado não pode ultrapassar um salário mínimo (Brasil, 2006a). A terceira alteração foi a Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, que permitiu alíquota de 5% para microempreendedores individuais e segurados facultativos que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico dentro de sua própria residência e com renda familiar inferior a dois salários mínimos mensais (Brasil, 2011b). A última mudança foi a desoneração de folha a setores selecionados, em que se substituiu a alíquota de 20% sobre a folha salarial por outra entre 1% a 2% sobre faturamento bruto. Os dados mais recentes nas duas categorias – contribuintes empregados e pessoas físicas – são de 2011. Em outras palavras, a base de dados não permite capturar os efeitos das duas últimas alterações normativas, mas é possível buscar identificar os efeitos do plano simplificado de 2006.⁸

Em decorrência da alta correlação negativa entre a taxa de desemprego e o PIB *per capita*, a qual no período analisado foi igual a -0,99, optou-se por não fazer teste econométrico com essas duas variáveis no mesmo modelo para evitar problema de elevada colinearidade entre estas. Como é de se esperar que a causalidade seja do desempenho econômico sobre a taxa de desemprego, considerou-se o modelo em que a variável independente seria o PIB *per capita*. O uso de tal variável também se justifica por estudos realizados anteriormente, como o de Rocha e Caetano (2008). O teste do efeito do plano simplificado sobre a ampliação de cobertura se fez por uso de variáveis *dummies* em duas alternativas. Na primeira, usou-se *dummy* de intercepto a partir de 2007, dado que o plano simplificado teve início a partir da competência de abril de 2007. Na segunda alternativa, aplicou-se *dummy* de inclinação também a partir do mesmo ano. A econometria adotada, apesar da limitação dos poucos graus de liberdade, apontou para efeito sem significância estatística do plano simplificado sobre a ampliação da cobertura e impacto mais expressivo do PIB *per capita*.⁹ Cada ponto percentual (p.p.) de aumento do PIB *per capita* permite ampliação da razão *contribuintes empregados/PIA* em 0,38 e da relação *contribuintes pessoas físicas/PIA* em 0,47.

A estatística acima aponta que a evolução da densidade contributiva tem um componente estrutural e outro cíclico. Do ponto de vista estrutural, como o PIB *per capita* brasileiro se situa na faixa de US\$ 12 mil anuais, o que nos classifica como um país de renda média, é de se esperar a continuação da ampliação de cobertura em função do processo de convergência de renda para o nível dos países ricos. Entretanto, o processo de convergência tende a passar por movimentos cíclicos de curto prazo sujeitos à expansão ou contração. Em outras palavras, há tendência de

8. A situação das contribuintes empregadas domésticas será analisada à frente de modo mais detalhado.

9. A insignificância estatística do plano simplificado se mostrou robusta a variações no modelo. Como alternativa, adotou-se modelagem em que a variável dependente seria o logaritmo natural do número médio de contribuintes facultativos – público-alvo do plano simplificado – e as variáveis independentes foram as mesmas do modelo descrito no corpo do texto. Os resultados para as *dummies* não se mostraram estaticamente diferentes de zero ao nível de 10%, apontando para a insignificância do plano simplificado para ampliação de cobertura.

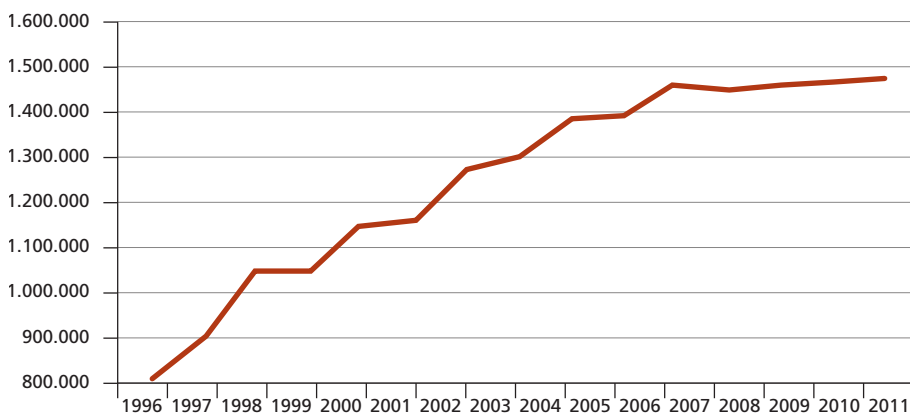
longo prazo de ampliação da cobertura, mas suscetível a flutuações de curto prazo decorrentes do ciclo econômico, isto é, o processo de expansão pode sofrer arrefecimento ou reversão de curto prazo por causa de uma eventual recessão.

4.2 Análise da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas

Ainda no âmbito da análise dos registros administrativos, merece atenção o grupo das empregadas domésticas. Distintamente das demais categorias de contribuintes, este estrato apresenta quebra de tendência a partir do ano de 2007, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Evolução do número médio anual de contribuintes empregadas domésticas para o INSS segundo registros administrativos (1997-2011)



Fonte: MPS.
Elaboração dos autores.

É certo que o quantitativo de empregadas domésticas contribuintes do INSS se estagnou a partir de 2007, mas uma conclusão precisa acerca dessa evolução requer análise cuidadosa dos dados. Afinal, cabe questionar se a estagnação do número de contribuintes decorreu da falta da expansão de cobertura previdenciária para as trabalhadoras domésticas ou se, alternativamente, a oferta de trabalhadoras domésticas se reduziu em decorrência do crescimento econômico e do incremento de oportunidades para as mulheres de baixa renda. Não é possível responder a esta questão por meio dos dados administrativos. Para superar tal limitação, há de se recorrer aos dados da PNAD. Em outras palavras, necessita-se discernir se, por alguma razão, empregados e empregadores domésticos tiveram comportamento distinto dos demais grupos e por isso não ampliaram a cobertura previdenciária ou se, de modo alternativo, a estagnação do número total de contribuintes é compatível com a expansão da cobertura previdenciária do estrato analisado em decorrência da redução da oferta destes trabalhadores.

Antes de se realizar a análise estatística, elencam-se três elementos que afetaram esse mercado de trabalho, com possíveis consequências sobre o perfil contributivo das empregadas domésticas. Os dois primeiros com impacto sobre a demanda de trabalho e o último sobre a oferta. Primeiramente, observa-se no Brasil ganho real do salário mínimo a partir de 1999, seja sobre o nível geral de preços, seja sobre o salário médio da população. De fato, dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, indicam que o salário mínimo representava menos de um quinto do salário médio em 1999, proporção que superou um terço em 2006 e que prossegue com tendência de alta, ainda que com trajetória mais moderada. Analisado de forma isolada, como o salário mínimo é piso e farol salarial das empregadas domésticas, sua elevação tenderia a retrair a demanda por seus serviços ou então a gerar informalidade.

O segundo fato se refere à introdução de incentivos tributários para contratação de empregadas domésticas por meio da devolução integral da contribuição previdenciária patronal nos termos da Lei nº 11.324/2006.¹⁰ Há um conjunto de limitações nesta dedução tributária: somente uma empregada doméstica por declaração, teto do salário de contribuição igual a um salário mínimo e necessidade de declaração de ajuste anual no modelo completo. Esta última restrição aponta para caráter regressivo do incentivo tributário, dado que aqueles que fazem declaração de imposto de renda no modelo completo tendem a se posicionar nos estratos mais elevados de renda. De todo modo, ao menos do ponto de vista conceitual, há redução do custo de contratação para o empregador e, por consequência, incentivo à expansão do emprego e da formalização no setor.

O último fator é estrutural e relacionado à oferta de trabalho. Primeiramente, PIB *per capita* mais elevado tende a reduzir o emprego doméstico, cujo mercado tende a ser maior em países de renda média e baixa que em países ricos. Esta hipótese é compatível com os dados administrativos do MPS, que mostraram estagnação do quantitativo das contribuintes empregadas domésticas em meio a uma expansão generalizada de cobertura na fase contributiva. Ademais, o crescimento do PIB *per capita* brasileiro na história recente foi acompanhado da redução do desemprego e aumento do emprego formal; além disso, beneficiou as camadas de renda mais baixas, nas quais tendem a se incluir as empregadas domésticas. Este fenômeno gera tendência ao deslocamento dos trabalhadoras domésticas para o setor de emprego formal. A maior demanda de empregos formais também amplia o poder de barganha das empregadas domésticas, que passariam a ter maior facilidade de demandar cobertura de benefícios sociais, dada a relativa facilidade de obtenção de emprego no setor formal em decorrência do aquecimento do mercado de trabalho.

10. A Lei nº 11.324/2006 criou esse benefício de modo temporário para as declarações de imposto de renda entre os anos-calendário de 2006 e 2011 – exercícios de 2007 a 2012. Porém, a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, o estendeu para o ano-calendário de 2014 – exercício de 2015 (Brasil, 2011a).

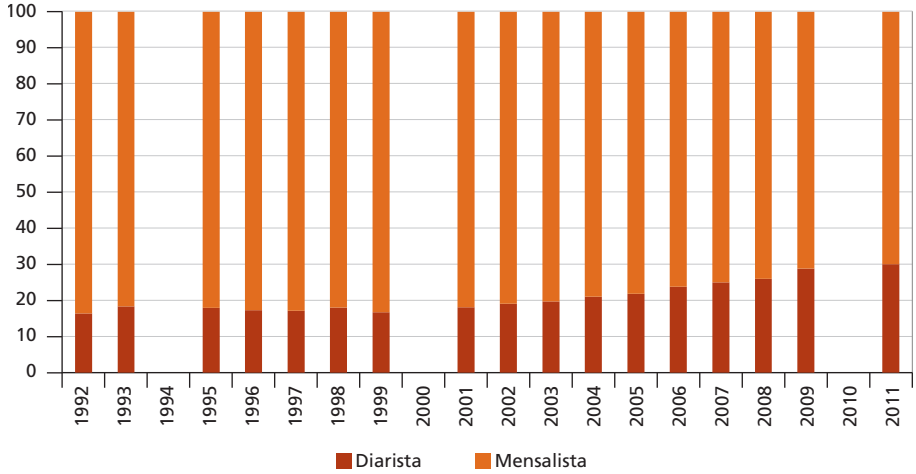
A identificação estatística da composição de cada um desses três elementos excede o escopo deste artigo, além de encontrar limitações decorrentes da ausência de dados longitudinais do mercado de trabalho doméstico. Entretanto, alguns exercícios de estatística descritiva e inferencial, aliados à teoria econômica, dão pistas sobre os fatores mais relevantes.

A primeira estatística descritiva mostra a mudança na composição do emprego doméstico entre diaristas e mensalistas nas últimas duas décadas. De fato, o gráfico 4 mostra que, em 1992, 16% das empregadas domésticas eram diaristas, proporção que sobe para 30% em 2011. Isso tem impacto natural sobre a densidade contributiva, uma vez que autônomos tendem a ter menor probabilidade de aportar para a Previdência que empregados.¹¹ É possível que esta mudança de composição reflita tanto fatores de demanda – a elevação dos custos de contratação de mensalista incentivou os empregadores a utilizarem o serviço de diaristas – como fatores de oferta – diaristas tendem a ter maior rendimento mensal e flexibilidade de trabalho, apesar da jornada poder ser mais cansativa e da ausência de benefícios como 13º salário e férias remuneradas. Ainda do ponto de vista da demanda, há hipóteses, mesmo que não testadas estatisticamente, que poderiam explicar a alteração de composição de modo mais permanente, e não tão relacionado a preços, como, por exemplo, a redução do tamanho das famílias e do número de residentes em um domicílio, assim como a difusão de tecnologias que incrementam a produtividade do trabalho doméstico (máquinas de lavar roupa, fornos micro-ondas, refeições prontas ou semiprontas etc.).

A segunda estatística relevante se refere à evolução da densidade contributiva entre as trabalhadoras domésticas. Dados da PNAD apresentados no gráfico abaixo mostram tendência de incremento deste indicador nas últimas duas décadas. Enquanto em 1992 apenas 20% dos mensalistas contribuía para o INSS, em 2011 esta cifra mais que dobrou, e atingiu 41%. Apesar de se situar em um nível mais baixo, tendência semelhante se passou com os diaristas. A participação dos diaristas contribuintes para o INSS subiu de 13% (1992) para 27% (2011), conforme se pode observar pelo gráfico 5.

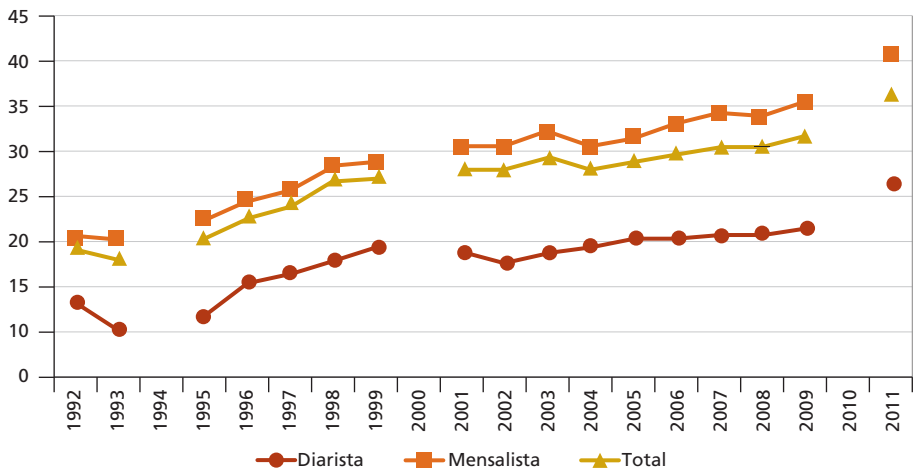
11. A existência de demandas judiciais e fiscalizações administrativas contra empregadores que não recolhem para a Previdência implica maior densidade contributiva dos empregados, tendo em vista a impossibilidade de um autônomo entrar na justiça contra si mesmo por não haver contribuído e a baixíssima probabilidade de um autônomo sofrer autuação administrativa por não ter recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ademais, o baixo grau de cobertura bancária para as pessoas de baixa renda, contraposto à alta bancarização de indivíduos de elevados rendimentos, torna o custo administrativo da cobertura previdenciária menor para o mensalista que para o diarista. O terceiro fator capaz de limitar a expansão da cobertura previdenciária dos diaristas é a concorrência entre o benefício assistencial e o previdenciário.

GRÁFICO 4
Composição do emprego doméstico segundo a categoria diarista ou mensalista (1992-2011)
 (Em %)



Fonte: Estatísticas elaboradas pela SPS/MPS com base na PNAD/IBGE.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Evolução da densidade contributiva das empregadas domésticas segundo categoria (1992- 2011)



Fonte: Estatísticas elaboradas pela SPS/MPS com base na PNAD/IBGE.
 Elaboração dos autores.

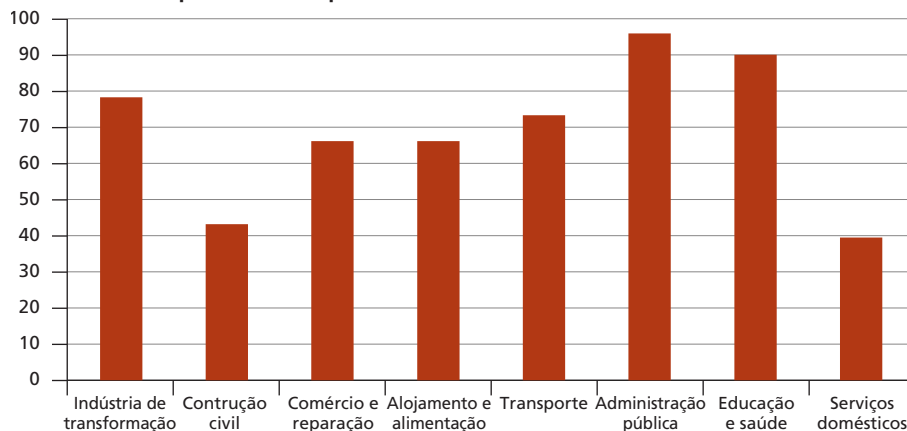
A contraposição entre a evolução da densidade contributiva e os três elementos elencados anteriormente como fatos relevantes do mercado de empregadas domésticas parece desacreditar a hipótese de contração da demanda por empregos formais em decorrência da elevação do salário mínimo, isto é, do custo de contratação da empregada doméstica. Isso porque a elevação de tal custo seria indutora da ampliação da informalidade, fato que não ocorreu. Apesar de ser uma hipótese plausível, inexistem elementos estatísticos suficientes para afirmar que a ampliação da cobertura contributiva das empregadas domésticas seria superior caso a evolução do salário mínimo fosse arrefecida; contudo, é certo que os dados apontam para a compatibilidade entre a ampliação dos custos de contratação e da formalidade previdenciária.

Resta, então, por meio da estatística analítica, procurar inferir se o incentivo à demanda por meio de deduções tributárias e/ou a reestruturação da oferta foram relevantes para observar o comportamento do incremento de formalização entre as empregadas domésticas. Para tanto, se adotou modelo em que a variável dependente foi o logaritmo natural da proporção de mensalistas que contribuem para o INSS e as variáveis independentes foram o logaritmo natural do PIB *per capita* e *dummies* de intercepto e inclinação para o ano de 2006 em diante, dado que os incentivos tributários para a contratação de empregadas domésticas se iniciaram naquele ano. Os resultados apontaram para a elasticidade da proporção de mensalistas contribuintes em relação ao PIB *per capita* no valor de 2,8 ao nível de significância de 1%, isto é, cada p.p. de aumento no PIB *per capita* elevaria a proporção de contribuintes em 2,8%. Entretanto, as *dummies* que procuraram capturar o efeito do incentivo tributário sobre a contratação não se mostraram estatisticamente significantes ao nível de 10%.

Em termos práticos, o que essa econometria induz é que a política de incentivos fiscais (ao menos dentro da estrutura de modelagem utilizada) não se mostrou relevante para a ampliação da cobertura previdenciária dos mensalistas. Resultado similar ao encontrado para o plano simplificado. O grande indutor do incremento contributivo foi o crescimento da atividade econômica. Isso é compatível com a ideia da contração de oferta. A maior geração de emprego e renda cria oportunidades para migração do trabalho doméstico para outras atividades. Isso não somente reduz a oferta como também aumenta o poder de barganha destas trabalhadoras para obtenção de empregos com cobertura previdenciária. Apesar de tal fenômeno ser relativamente recente no Brasil, não é nada muito distinto do processo histórico observado em outros países que passaram por trajetória de enriquecimento. Em suma, a evidência estatística parece indicar que houve retração de oferta que tornou compatível a elevação dos custos salariais em conjunto com o crescimento da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas.

Apesar de a evolução da cobertura previdenciária das trabalhadoras domésticas, ainda há discrepância entre o grau de proteção deste estrato se comparado ao dos demais segmentos. Em outras palavras, apesar da trajetória ascendente do grau de cobertura, seu nível absoluto ainda é baixo. De fato, dados da PNAD 2011 apontam para o setor de serviços domésticos como o único em que a proteção previdenciária é inferior a 40%. O gráfico 6 replica o achado anterior sobre a alta correlação entre cobertura e renda, observado agora, entretanto, de um ponto de vista setorial e em um mesmo ano, e não em série de tempo como anteriormente. Setores com menores salários, como construção civil e serviços domésticos, são os mais vulneráveis. Por seu turno, a cobertura é maior na administração pública, indústria de transformação, educação e saúde, setores que, não por coincidência, pagam rendimentos mais elevados.¹²

GRÁFICO 6
Cobertura previdenciária por setor de atividade – PNAD 2011



Fonte: IBGE (2012).
Elaboração dos autores.

Apesar de mostrar quadro positivo a respeito da cobertura previdenciária, a análise aqui apresentada também aponta para uma limitação. A grande sensibilidade da expansão da cobertura na fase contributiva em relação ao desempenho econômico e a pouca resposta a incentivos tributários – ou seja, a prevalência dos fatores macroeconômicos sobre os micro – indicam que a reversão do ciclo econômico tem grande potencial de estagná-la, ou mesmo reduzi-la.

12. No que tange à administração pública, cabe a ressalva de que a alta cobertura previdenciária se obtém praticamente por definição e independentemente do nível salarial, haja vista que não há como este setor ser informal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/e0nde3>>.

_____. Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006. Altera dispositivos das Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 5.859, de 11 de dezembro de 1972; e revoga dispositivo da Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949. Brasília: Congresso Nacional, 2006a. Disponível em: <<http://goo.gl/PWkPHB>>.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de junho de 1991, da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei: nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 2006b. Disponível em: <<http://goo.gl/MRgRDT>>.

_____. Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011. Altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.656, de 3 de junho de 1998, e 10.480, de 2 de julho de 2002. Brasília: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/cbwgMg>>.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os Arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda; altera os Arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os Arts. 20 e 21 e acrescenta o Art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao Art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Brasília: Congresso Nacional, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/UtnDNq>>.

_____. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o Art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o Art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011c. Disponível em: <<http://goo.gl/RZTmmA>>.

_____. Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do Art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Brasília: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/xKLn2L>>.

_____. Medida Provisória nº 612, de 4 de abril de 2013. Reestrutura o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012; reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins incidentes sobre as indenizações a que se refere a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para dispor sobre multa pecuniária pelo descumprimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto); e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/4YbVqu>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A.-R. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.331). Disponível em: <<http://goo.gl/eVQRWy>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Desoneração da folha de pagamentos**. Brasília: MPS, 2013.