

Previdência rural, seguro especial e assistencialismo¹

Rebecca Lima Albuquerque Maranhão²
José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho³

Resumo – Este estudo analisou a Previdência Rural e sua influência no gasto previdenciário considerando o cenário agropecuário nacional e sua complexidade. Em 2017, o déficit da previdência rural foi de R\$ 110,7 bilhões, o maior valor desde 2003. Com o envelhecimento da população brasileira, as regras da aposentadoria poderão se tornar progressivamente incompatíveis com a nova realidade demográfica. Além disso, grande percentual da população rural beneficiária define-se como seguro especial, o que significa receber aposentadoria sem ter contribuído compulsoriamente. Os benefícios rurais foram, em sua maioria, ao contrário da população urbana, concedidos por via judicial, o que expressa fragilidade do sistema. Acredita-se que houve expansão dos gastos previdenciários sem a vinculação direta com o desempenho de atividades no campo. Quando regionalizado o estudo, nota-se que grande parte dos benefícios rurais se concentraram no Nordeste, região que engloba 60% da extrema pobreza no meio rural. Dessa forma, o artigo reforça a necessidade de separar o que é “política assistencialista” do que é “planejamento previdenciário” de caráter contributivo.

Palavras-chave: bem-estar social, economia agrícola, trabalhador rural.

Rural social pension insurance, special insured and assistencialism

Abstract – This paper aims to analyze the Brazilian Rural Social Security and its influence in social security spending considering the national agricultural scenario and its complexity. In 2017, the rural pension balance closed in debit of R\$110.7 billion, the highest value since 2003. With the aging of the Brazilian population, retirement rules may become progressively incompatible with the new demographic reality. In addition, in Brazil, most of the rural beneficiary population is defined as a special insured, which means receiving retirement without having contributed compulsorily. Unlike the urban population, most of the rural benefits were granted through legal proceedings, which expresses the fragility of the system. It is believed that there was an expansion of social security expenditures without the direct link with the performance of activities in the field. When regionalized the study, it is noticed that a great part of the rural benefits were concentrated in the Northeast, region that comprises 60% of the extreme poverty in the rural environment. Thus, the article reinforces the need to separate what is “welfare policy” from what is “social security planning” of a contributory nature.

Keywords: social welfare, agricultural economy, rural worker.

¹ Original recebido em 15/5/2018 e aprovado em 2/8/2018.

² Doutoranda em Geografia, pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. E-mail: rebecca.maranhão@ipea.gov.br

³ Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur do Ipea, professor do Programa de Pós-graduação em Agronegócio da Universidade de Brasília (Propaga/UnB). E-mail: jose.vieira@ipea.gov.br

Introdução

A previdência social é uma política pública que integra, juntamente com a assistência social e a saúde, as ações de seguridade social promovidas pelo Estado. O trabalhador em idade ativa faz contribuições financeiras para garantir sua sobrevivência econômica no futuro, seja para a aposentadoria, seja para benefícios temporários – doenças, acidentes, gravidez –, além de pensões para cônjuges. Em termos demográficos, quando se tem uma população em idade ativa muito jovem, superior à que não mais atua no mercado de trabalho, os gastos com previdência não pesam no orçamento do governo. Entretanto, na medida em que o país passa por um processo de envelhecimento, a população que contribui se torna relativamente menor à que recebe os benefícios previdenciários. Se a captação e os dispêndios dos recursos não forem equalizados ao longo do tempo, dependendo da magnitude e do tamanho do saldo negativo o déficit previdenciário pode comprometer o desenvolvimento econômico. Em uma economia como a brasileira, baseada fortemente na produção do agronegócio, a preocupação com a previdência e o aumento dos gastos rurais são amplamente justificados⁴.

As Políticas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) são elaboradas pela Secretaria da Previdência Social e executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Entre os contribuintes, estão os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais. Há ainda os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal, bem como dos municípios que possuem direito ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme previsto no art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988). No caso dos trabalhadores rurais, a participação na Previdência Social ocorre pela contribuição

regular ao INSS ou pela seguridade especial, que desvincula a aposentadoria da contribuição compulsória. Neste último caso, os trabalhadores são obrigados a comprovar o exercício da atividade com pelo menos 15 anos de trabalho e idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens. Dessa forma, é possível obter, por idade, a aposentadoria no valor de um salário mínimo (Kreter & Bacha, 2006).

De modo geral, a Previdência Social se estrutura através do sistema de capitalização ou do sistema de repartição. No sistema de capitalização, cria-se um fundo com as contribuições que são aplicadas em ativos de renda fixa e variável. Além disso, regimes de capitalização podem ser combinados com promessas de benefícios definidos. Nesse exemplo, o contribuinte recebe o valor poupado mais os investimentos. No sistema de repartição, o trabalhador ativo paga o benefício do aposentado, caso do INSS. O RGPS brasileiro funciona pelo sistema de repartição, ou seja, o recebimento de benefícios está condicionado ao pagamento anterior de contribuições previdenciárias, incidentes sobre a renda dos trabalhadores (Afonso, 2016).

O déficit previdenciário se tornou tema relevante do debate nacional e internacional nos últimos anos (Holzmann et al., 2008). Segundo informações da Secretaria da Previdência Social (Brasil, 2018a), a Previdência Social registrou em 2017 déficit previdenciário nominal de R\$ 182,4 bilhões⁵. Em 2017, para a previdência rural, a despesa de R\$ 120 bilhões menos a arrecadação de R\$ 9,3 bilhões gerou um déficit rural de R\$ 110,7 bilhões, aproximadamente 61% do déficit total (urbano mais rural). Em 2003, o déficit produzido pelo setor rural foi de R\$ 38,6 bilhões, resultado da arrecadação de R\$ 6,3 bilhões e da despesa com pagamento de benefícios de R\$ 44,9 bilhões. Em pouco mais de uma década, de 2003 a 2017, o déficit rural cresceu à taxa de 3,3% ao ano.

⁴ A participação da agropecuária no PIB total é pouco importante relativamente aos demais setores, mas, ao se considerar o agronegócio, adquire importância, chegando a algo próximo a 22% (Barros, 2016).

⁵ O montante representa apenas o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Não estão incluídos valores do Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Cíveis (RPPS). Se adicionado o valor do RPPS, o déficit previdenciário estaria em torno de R\$ 268,79 bilhões em 2017.

A arrecadação pública deriva de taxas contributivas incidentes sobre a população em idade ativa (15 a 65 anos), enquanto o gasto público beneficia a população dependente jovem (0 a 15 anos) ou idosa (65 anos ou mais) (Rios Neto et al., 2015). O processo de envelhecimento da população brasileira tem feito com que as regras da aposentadoria poderão se tornar progressivamente incompatíveis com a nova realidade demográfica, notadamente a partir de 2022, quando o bônus demográfico se inverte. Apesar da melhoria de distribuição de renda no meio rural a partir da transferência do benefício previdenciário rural, o Bird (2017) sustenta que o déficit do sistema previdenciário implica uma transferência dos contribuintes aos aposentados nos regimes RGPS e Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Civis (RPPS), que gozam de uma situação relativamente abastada. Uma análise de incidência revela que 82% dos subsídios previdenciários beneficiaram os 60% mais ricos da população, e 35% foram destinados somente ao quintil mais alto. Ou seja, o sistema, em vez de progressivo, tem sido altamente regressivo⁶.

Em 2015, a população rural acima de 55 anos era de 6,2 milhões, mas o número emitido de benefícios rurais ficou em torno de 9,3 milhões. Isso mostra que a quantidade de beneficiários da previdência rural foi superior à população que se declara rural (Anuário Estatístico..., 2015). Os dados revelam (ou sugerem) a fragilidade e o alto grau de subjetividade das informações que o trabalhador apresenta para comprovar as atividades no campo. Essa subjetividade serve como brecha legal para que indivíduos que nunca contribuíram e não estão enquadrados como segurados especiais fraudem o sistema. Segundo dados da Secretaria da Previdência Social (Brasil, 2018a), em 2017 87% dos benefícios concedidos por via judicial foram destinados às aposentadorias rurais. Grande parte dos benefícios rurais são do Nordeste, região que engloba 60% da extrema pobreza no meio rural. É necessário, portanto, separar o que é “política assistencialista” do

que é “planejamento previdenciário” de caráter contributivo.

Metodologia

O trabalho baseou-se na análise empírica de dados relativos à demografia e à Previdência Social. A base de dados da arrecadação e concessão de benefícios da Previdência Social, urbana e rural, foi obtida pelo acesso aos Dados Abertos no site da Internet da Previdência Social, referente ao período de 2003 a 2016 (Brasil, 2018b). Esse banco de dados inclui grandes números da Previdência Social, como quantitativo de benefícios concedidos, dados do atendimento do INSS, arrecadação previdenciária e valores pagos aos beneficiários.

Para a análise demográfica do meio urbano e rural brasileiro, foram usados dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao período de 1990 e 2015 (IBGE, 2019). A Pnad, cuja unidade de coleta é o domicílio, obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho, rendimento, informações sobre migração, fecundidade e nupcialidade. Essas estatísticas possuem periodicidade variável. Os dados de concessão de benefícios por via judicial da Previdência foram obtidos em contato com a Secretaria da Previdência Social.

Previdência Rural no Brasil

As primeiras iniciativas para estender a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais datam de 1963, a partir da criação do Estatuto do Trabalhador Rural, pela Lei n.º 4.214, de 2 de março de 1963 (Brasil, 1963). Até aquele ano, não havia inserção dos trabalhadores rurais em nenhum dos sistemas previdenciários. O estatuto regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade do pagamento do salário míni-

⁶ Ver o relatório Bird (2017).

mo aos trabalhadores rurais e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), que se chamaria, adiante, Funrural (Brumer, 2002). Entretanto, essa Lei foi substituída pela Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973 (Brasil, 1973), que instituiu normas reguladoras do trabalho rural e ainda está em vigor.

O Decreto-Lei nº 276 de 1967 alterou dispositivos do Funrural (Brasil, 1967). Segundo o decreto, o fundo era constituído por 1% do valor dos produtos agropecuários colocados no mercado, a ser recolhido pelo produtor, mas destinava-se ao custeio da prestação de assistência médico-social ao trabalhador rural e seus dependentes. Apesar do Estatuto do Trabalhador Rural e do Decreto-Lei nº 276 versarem sobre a previdência rural, esta ocorreu apenas no setor rural da agroindústria canavieira (Guimarães, 2009).

O título que trata do Fundo na Lei nº 4.214, de 1963, foi revogado pela Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), sob a responsabilidade e gestão do Funrural, ao qual foi atribuída a personalidade jurídica de natureza autárquica (Brasil, 1971). Esse programa estendeu a Previdência Social aos demais trabalhadores rurais e incluiu, entre seus benefícios, aposentadorias por velhice e por invalidez, pensão por morte e serviços de saúde, contemplando tanto os trabalhadores e empregadores remunerados quanto o produtor rural que trabalhasse em regime de economia familiar. O custeio do Prorural viria da contribuição de 2% sobre o valor da comercialização do produtor, recolhida pelo adquirente ou pelo produtor que vendesse diretamente ao consumidor, além da alíquota de 2,4% sobre a folha de pagamento das empresas (Beltrão et al., 2000).

Conforme a Lei Complementar nº 11 de 1971 (Brasil, 1971), os benefícios previstos no sistema de previdência rural projetados eram, de certa forma, amplos. Porém, a regra de acesso e o valor da prestação atribuíam à política uma cobertura bastante limitada. A aposentadoria por velhice era concedida ao trabalhador rural

que tivesse completado 65 anos de idade e seu valor correspondia a 50% do salário mínimo de maior valor no País. A expectativa de vida em 1970 era de 50 anos de idade, ou seja, o benefício funcionava mais como uma compensação ao trabalhador rural de excepcional longevidade do que como garantia de renda na aposentadoria. Além disso, a prestação de serviço limitava-se a apenas um membro da família, geralmente o chefe, excluindo dependentes e mulheres rurais.

Em 1977, a abrangência da cobertura da Previdência consolidou-se com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas). Além do Instituto de Administração da Previdência Social (Iapas), do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), órgãos criados em 1974, faziam parte do Sinpas os seguintes órgãos: Legião Brasileira de Assistência (LBA), encarregado das ações relativas à Assistência Social para a população carente; Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev); e Central de Medicamentos (Ceme) (Rangel et al., 2009).

Com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a proteção social dos trabalhadores foi unificada. O art. 194 do documento constitucional estabeleceu como princípios da seguridade social a igualdade e a uniformidade às populações urbanas e rurais. Dentro das novas regras institucionais, idade mínima de aposentadorias aos 60 e 55 anos, respectivamente, entre homens e mulheres do meio rural, cônjuges ou não. Assim, empregados ou trabalhadores em regime familiar têm o direito à aposentadoria, cujo benefício passa ao valor de um salário mínimo.

Na esfera previdenciária, os trabalhadores ficaram classificados como: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991 (Brasil, 1991a). Empregado era aquele que prestava serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, in-

clusivo como diretor empregado. A contribuição previdenciária do empregado rural não difere da contribuição do trabalhador urbano, ou seja, para efeitos de contribuição, a caracterização de trabalho urbano ou rural é irrelevante.

Considerou-se contribuinte individual o trabalhador rural que prestava serviço em caráter eventual a uma ou mais pessoas, com baixa formalidade na relação de emprego. Por causa da dificuldade de o contribuinte individual comprovar sua relação de trabalho e de recolhimento de sua contribuição pelos serviços prestados ao empregador rural, pessoa física, a Lei nº 5.889, de 1973 (Brasil, 1973), alterada pela Lei nº 11.718, de 2008 (Brasil, 2008), instituiu mecanismo simplificado para a contratação de trabalhadores rurais para atividade de curta duração por empregador pessoa física, ressaltando que o segurado, trabalhador rural contratado para esse tipo de serviço, contribuiria com a alíquota de 8% sobre o respectivo salário de contribuição.

Por fim, há o segurado especial, que, nos termos da Lei nº 8.212, de 1991 (Brasil, 1991a), incluiu o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, que exercessem tais atividades individualmente ou em regime de economia familiar, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 anos (incluído pela Lei nº 11.718, de 2008) ou trabalhadores que, comprovadamente, estivessem no grupo familiar respectivo. De acordo com o art. 195 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o segurado contribui sobre o resultado da comercialização e faz jus aos benefícios na forma de lei. O recolhimento deve ser feito pelos compradores do produto, exceto se a venda é feita diretamente ao consumidor final ou exportada.

Panorama da Previdência Rural no Brasil

De acordo com Tafner & Giambiagi (2011), a dinâmica demográfica do Brasil tem sofrido transformações relevantes nos últimos 20 anos. Em 2000, a esperança de vida ao nascer para

o brasileiro era de 69,8 anos de vida, passando para 74,8 anos em 2013. Em 2013, a estimativa da expectativa de vida para as mulheres foi de 78,5 anos; para os homens, foi de 71,2 anos (IBGE, 2014). No contexto mundial, a esperança de vida ao nascer era de 70 anos no período que vai de 2010 a 2015, de acordo com as projeções populacionais das Nações Unidas (2017). A esperança de vida dos brasileiros (74,8 anos) foi bem próxima da estimada para a América Latina e Caribe (74,7 anos) e substancialmente acima da estimativa do indicador para as regiões menos desenvolvidas (68,3 anos). Merece destacar o indicador estimado para países desenvolvidos, como Japão (83,5 anos), Suíça (82,5 anos) e Austrália (82,4 anos).

A Tabela 1 mostra indicadores populacionais brasileiros em 1985, 1995, 2003 e 2016. Apesar de a população total ter crescido, a taxa de crescimento populacional diminuiu. De 1985 a 2016, a população rural exibiu taxas negativas de crescimento.

As Figuras 1 e 2 mostram a população urbana e rural por idade e sexo em 1990, 1995, 2001, 2005, 2011 e 2015. Por um lado, as pirâmides da população urbana mostram que, a partir de 2005, a população de 0 e 5 anos diminuiu. Por outro, observa-se amadurecimento da estrutura etária da população economicamente ativa (PEA) e o maior destaque nas faixas etárias superiores a 65 anos de idade.

Quanto à população rural, a população na faixa de 0 a 5 anos também recuou, bem como a PEA. Neste último caso, vale apontar que o componente migratório afetou consideravelmente a estrutura etária da população, uma vez que a migração é seletiva por idade, com grande concentração do fluxo migratório nas idades de 18 a 30 anos, aproximadamente. Por fim, a população rural exibiu amadurecimento na PEA e aumento progressivo da população acima de 60 anos.

O crescimento da população e as mudanças em sua estrutura etária são afetados pelas tendências da fecundidade e da mortalidade e, em certa medida, pelo saldo migratório interna-

cional. A queda da mortalidade e os ganhos de expectativa de vida tendem a apresentar baixo efeito na estrutura etária num país que observa altas taxas de crescimento populacional. Dessa

forma, durante longo período no Brasil os ganhos de expectativa de vida ao nascer aumentaram a longevidade das pessoas, mas não envelheceram a população. Contudo, a queda da taxa de

Tabela 1. Indicadores populacionais no Brasil em 1985, 1995, 2003 e 2016.

Indicador	1985	1995	2003	2016
População total	135.676.281	162.296.612	182.482.149	207.652.865
População rural	30,138	22,39	17,79	14,067
Crescimento populacional (%)	2,14	1,60	1,28	0,81
Crescimento da população rural (%)	-0,64	-1,49	-0,51	-0,91
População de idosas entre 70-74 anos (% da população de mulheres)	1,25	1,42	1,69	2,28
População de idosos entre 70-74 anos (% da população de homens)	0,98	1,09	1,33	1,85
População entre 15-19 anos (% da população de mulheres)	10,38	10,18	9,56	8,09
População entre 15-19 anos (% da população de homens)	10,51	10,59	10,08	8,66

Fonte: Bird (2017).

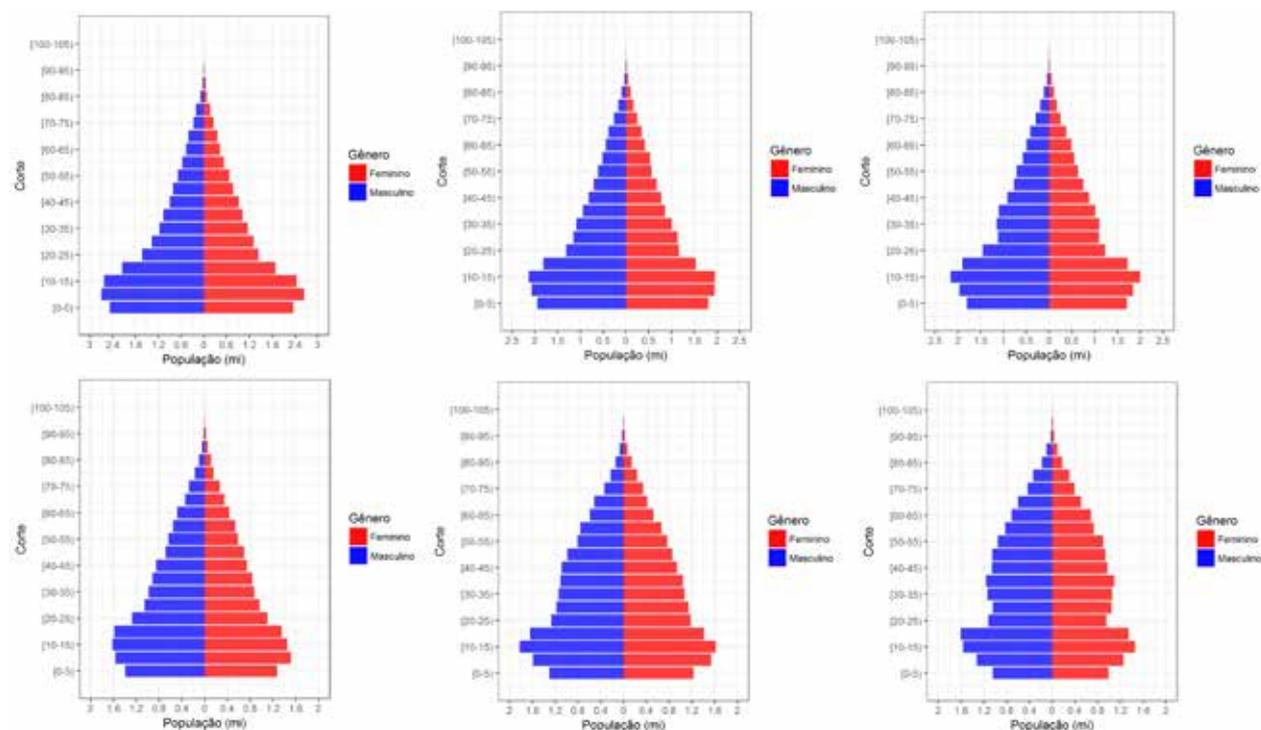


Figura 1. Pirâmide da população urbana por idade e gênero. (a) 1990; (b) 1995; (c) 2001; (d) 2005; (e) 2011; (f) 2015.

Fonte: IBGE (2019).

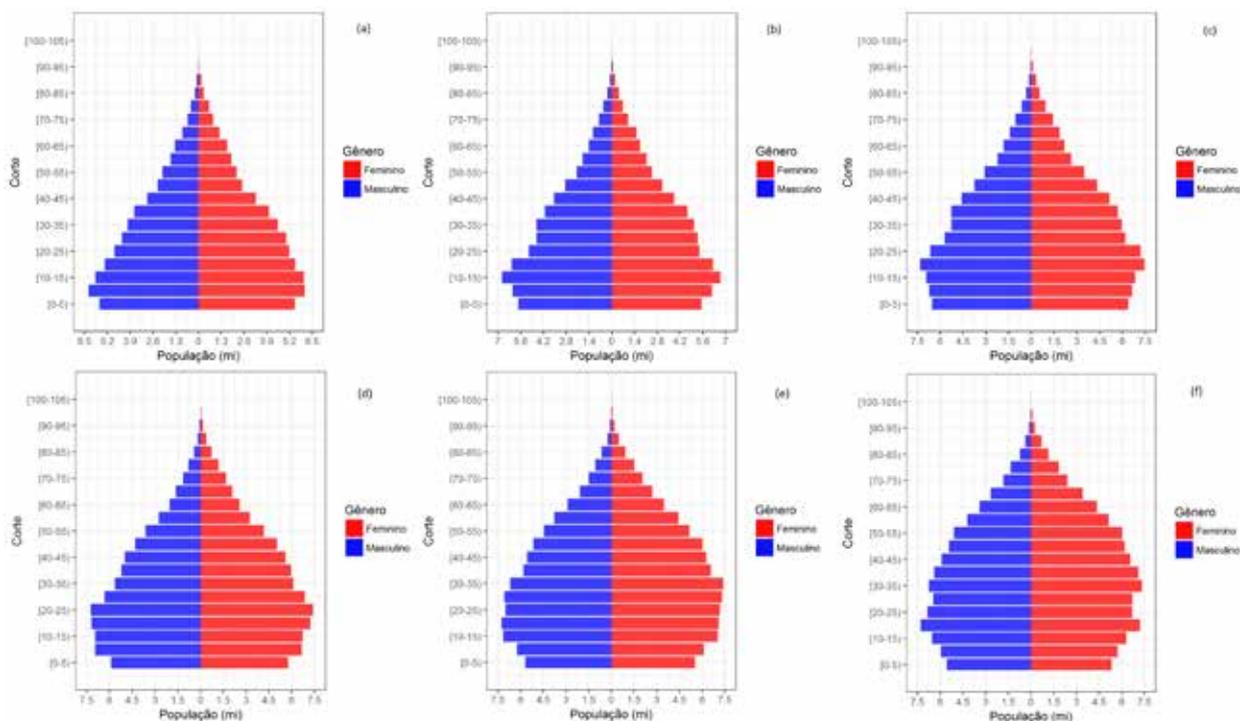


Figura 2. Pirâmide da população rural por idade e gênero. (a) 1990; (b) 1995; (c) 2001; (d) 2005; (e) 2011; (f) 2015

Fonte: IBGE (2019).

fecundidade total afetou bruscamente a estrutura etária da população brasileira, levando à redução da proporção de dependentes (crianças de 0 a 14 anos) e ao crescente envelhecimento da população (idosos de 60 anos ou mais). A Figura 3 mostra a taxa de fecundidade⁷ brasileira de 1940 com a projeção para o ano de 2030. Em 1980, a taxa de fecundidade era de 4,3 filhos por mulher. Em 2010, o valor caiu para 1,9 filho. As estimativas mostram que esse número pode chegar a 1,6 filho por mulher até 2030⁸.

Conforme Vieira Filho & Fishlow (2017), em 2014 o dispêndio mais expressivo das contas públicas do governo foi o da Previdência, que representou algo em torno de 8% do PIB. A idade média de aposentadoria por contribuição de serviço era relativamente baixa no Brasil, de 52 anos entre as mulheres e 54 entre os homens.

Os autores explicam que, além de ser uma aposentadoria mais generosa em relação a outros países, o aumento da expectativa de vida das pessoas elevará o crescimento dos gastos, mantidas as regras da Previdência. Nesse sentido, fica claro que o bônus econômico demográfico se inverterá no futuro breve, ou seja, a taxa de crescimento da população idosa será maior do que a taxa da entrada de jovens no mercado de trabalho, o que desestabilizará a equalização entre a arrecadação e os dispêndios previdenciários.

Segundo Rios-Neto et al. (2015), estudos macro confirmam o impacto positivo da proporção de adultos em idade ativa sobre a renda per capita municipal. A década de 1990 foi marcada por fortes ajustes econômicos. A ação do bônus demográfico – quando a queda da fecundidade acelera durante o processo de tran-

⁷ Número médio de filhos que uma mulher tem ao longo da sua vida. Essa informação é extremamente relevante para estudos demográficos.

⁸ A taxa de fecundidade que propicia estabilidade populacional é de 2,1. Ressalta-se que taxas de fecundidade permanentemente mais baixas geram decréscimo populacional em algum momento no futuro.

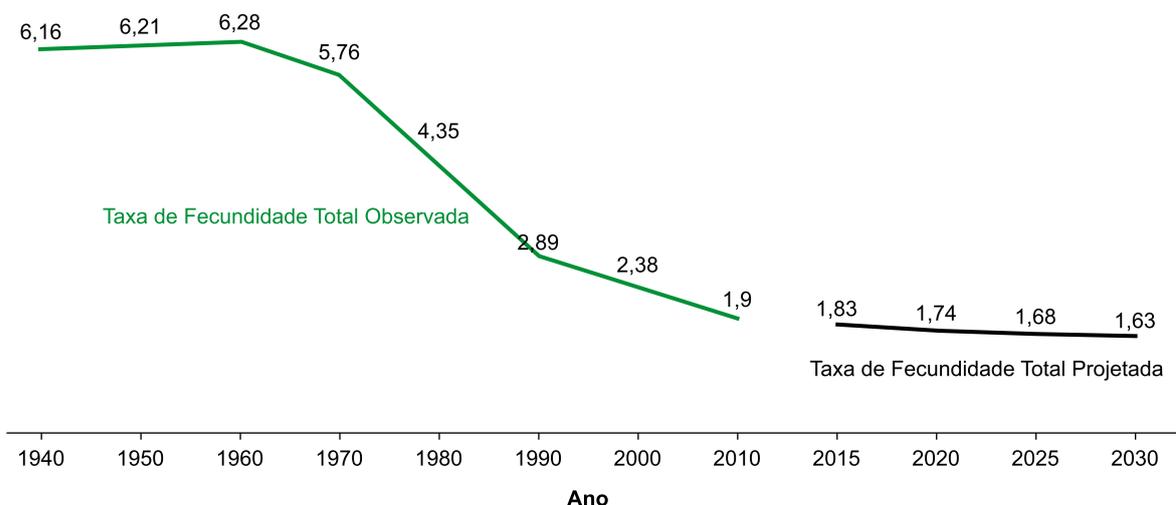


Figura 3. Taxa de fecundidade total observada e projetada – Brasil (1940–2030).

Fonte: Rios-Neto (2015).

sição demográfica com o declínio da proporção de dependentes jovens e o aumento mais que proporcional da parcela da população em idade ativa – foi amortecedora no sentido de evitar a queda da renda per capita familiar. Esse ambiente favorável terminará em 2022, quando a razão de dependência, proporção da população inativa sobre o quantitativo de trabalhadores ativos, não mais cairá e começará a crescer.

O gasto previdenciário brasileiro como proporção do PIB tem crescido consistentemente, tornando-se o principal item de despesa do orçamento da União. Segundo o orçamento de 2017, as despesas com Previdência em todos os regimes⁹, mais o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁰, corresponderam a cerca de 55% do total da despesa primária (Nery, 2016). As Figuras 4 e 5 mostram a arrecadação, a despesa com benefícios e o resultado previdenciário nos meios urbano e rural de 2003 a 2017. De 2003 a 2009, o saldo previdenciário urbano foi negativo. Mas de 2009 a 2015, a arrecadação líquida para previdência ur-

bana foi positiva, chegando a R\$ 343 bilhões em 2015. Em 2016 e 2017, a arrecadação foi menor que os benefícios previdenciários concedidos. Os dois anos fecharam com saldo negativo de R\$ 46,3 bilhões e R\$ 71,7 bilhões, respectivamente, os maiores débitos previdenciários desde 2003. Esse déficit se relaciona, além da crise econômica financeira desde 2010, que desempregou milhões de contribuintes, com o aumento dos gastos do RGPS, via aumento real do salário mínimo, que amparou o piso das aposentadorias ao longo do tempo.

Quanto à previdência no meio rural, a arrecadação líquida de 2003 a 2016 se manteve em valores bem menores que os dispêndios com os benefícios concedidos. Em 2017, embora a arrecadação rural tenha crescido ligeiramente e alcançado o valor de R\$ 9 bilhões, a despesa com benefícios previdenciários aumentou continuamente e chegou a R\$ 120 bilhões. Portanto, débito de R\$ 110,7 bilhões em 2017, o maior valor desde 2003.

⁹ São considerados aqui o Regime Geral de Previdência Social (RGPS, o operado pelo INSS) e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Cíveis (RPPS).

¹⁰ O Benefício da Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e/ou ao idoso com 65 anos ou mais de idade que comprovem não possuir renda própria ou de familiares para o seu sustento e sobrevivência. Para obter o benefício, é preciso que a renda per capita familiar seja inferior a 1/4 do salário mínimo vigente, não sendo necessária contribuição ao INSS. (Brasil, 2019).

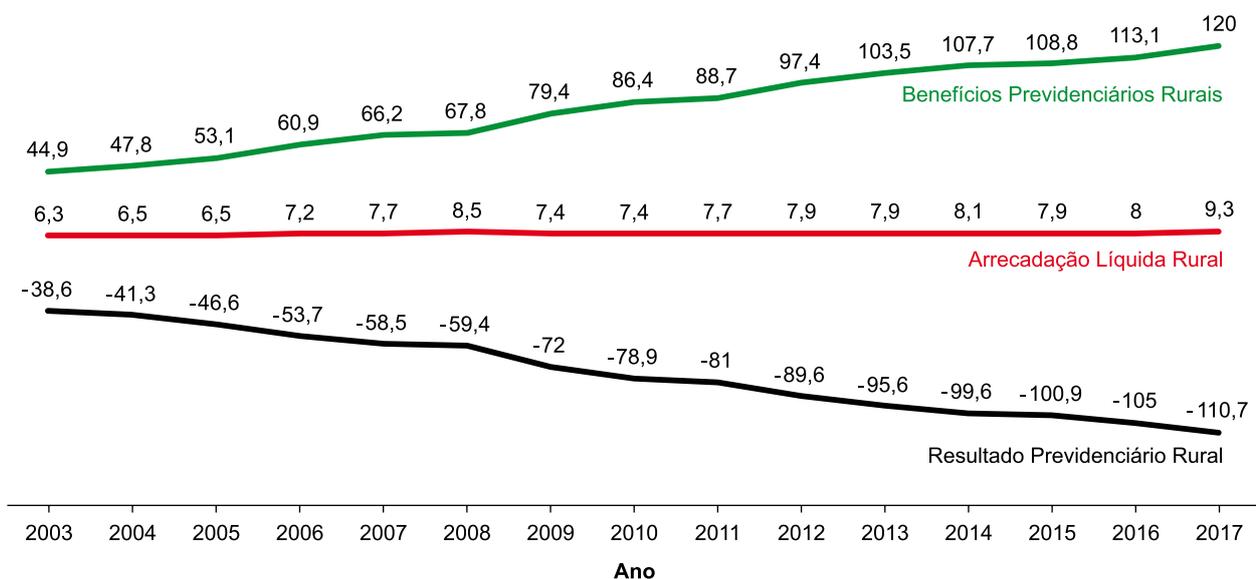


Figura 4. Arrecadação, despesa com benefícios e resultado previdenciário urbano, acumulado de janeiro a dezembro (2003 a 2016) – em R\$ bilhões de dezembro/2016 (INPC).

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (2016).

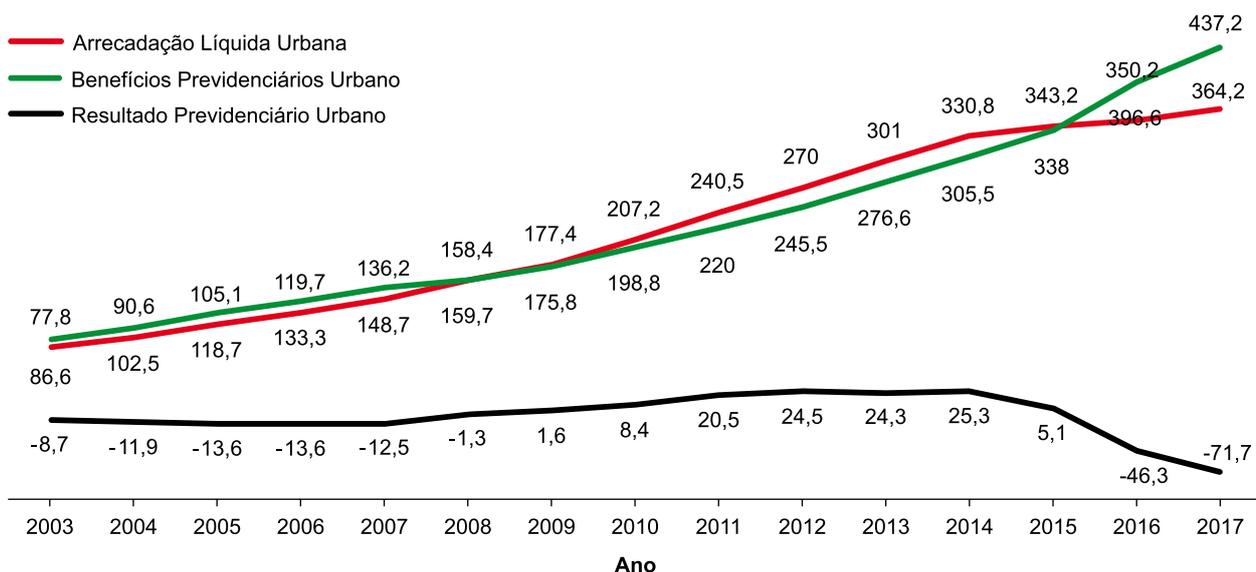


Figura 5. Arrecadação líquida, despesa com benefícios e resultado previdenciário rural, acumulado de janeiro a dezembro (2003 a 2016) – em R\$ bilhões de dezembro/2016 (INPC).

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (2016).

Segundo Tafner & Giambiagi (2011), entre os fatores estruturais que contribuem para acen- tuar o problema do financiamento da previdência, está, em primeiro lugar, o baixo crescimento do PIB nos últimos 20 anos. Em segundo, o impacto

dos sucessivos aumentos do salário mínimo e a manutenção da precocidade das aposentadorias por tempo de contribuição. Por fim, o terceiro fator, que agrava os efeitos danosos dos dois primeiros, é a alteração da estrutura demográfica

brasileira, com o aumento rápido no número de idosos, potenciais receptores dos benefícios previdenciários. O número de idosos vem aumentando 4% ao ano, mas a economia cresce menos do que isso, e o resultado é o aumento da relação entre previdência e PIB (Iaquinto, 2013).

De acordo com Fagnani (2008), os impactos negativos da estagnação econômica afetaram o financiamento da Previdência Social, o que contribuiu também para explicar o déficit previdenciário. Parcela significativa do financiamento do sistema previdenciário concentrou-se nas contribuições sociais, as quais incidiram sobre a folha de salário do mercado formal. O desemprego, a informalidade e a queda dos rendimentos reduziram a massa salarial sobre a qual incidem os encargos. O Brasil tem enfrentado uma crise de sustentabilidade fiscal causada por uma tendência estrutural de aumentar as despesas correntes. Embora o aumento dessas despesas tenha se mantido constante nas duas últimas décadas, sua insustentabilidade foi ocultada pelo aumento contínuo das receitas durante o período de boom econômico em 2004–2010. Contudo, fora desse período, o aumento das despesas não foi acompanhado por crescimento suficiente das receitas. Desde 2010, o déficit fiscal cresceu drasticamente como resultado da queda significativa das receitas, causada pela recessão econômica. Essa dinâmica resultou em déficits fiscais anuais de mais de 8% do PIB de 2015 a 2016, bem como no crescimento da dívida pública, que passou de 51,5% do PIB em 2012 para mais de 73% do PIB em 2017 (Bird, 2017).

Conforme os dados da Pnad (IBGE, 2015), em 2015 existiam no Brasil 62,8 milhões de pessoas com idade de 16 a 59 anos protegidas pela Previdência Social. Esse contingente fazia parte de um universo de 86,7 milhões de pessoas que se declararam ocupadas e estavam na mesma faixa etária, o que significou cobertura de 72,5%. De um lado, de cada 10 trabalhadores, aproximadamente 7,3 estavam protegidos. De outro, 23,8 milhões de trabalhadores (27,5% da população ocupada de 16 a 59 anos de idade) não possuíam cobertura previdenciária.

A previdência rural concentrou 28,1% do total dos beneficiários. Em 2015, 94% das aposentadorias rurais concedidas foram para segurados especiais.

Segundo Delgado & Cardoso Jr. (2000), o gasto da Previdência Social tem uma incidência redistributiva muito importante no setor social a que se destina, tendo impacto muito positivo na redução do nível de pobreza. Em 1993, 61,86% das famílias em que havia pelo menos um segurado especial tinham renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo. Em 2014, a proporção dessas famílias nesse estrato de renda caiu para 12,46%. Em termos relativos, pode-se dizer que a proporção de famílias rurais, com ao menos um aposentado rural, situadas nessa classe de rendimentos, diminuiu 80%.

A Tabela 2 mostra que grande parte do valor referente aos benefícios previdenciários urbanos concedidos concentrou-se no Sudeste, seguido do Sul e Nordeste. No que se refere aos benefícios previdenciários rurais, o Nordeste se destacou como principal região. Em 2015, o valor de benefícios previdenciários rurais concedidos foi de R\$ 629 milhões, dos quais 325 milhões se destinaram-se à região, onde há grande número de trabalhadores rurais ligados às atividades em regime de economia de agricultura familiar – cerca de 50% das pessoas ocupadas estavam na agricultura familiar, em que a renda gerada pela maioria dos estabelecimentos familiares é inferior à da linha da pobreza, o que coloca a agricultura familiar como um “importante bolsão da pobreza rural” (Buainain, 2006).

Conforme Vieira Filho & Fishlow (2017), o Nordeste exibiu uma agricultura mais desigual, concentrando grande parcela da pobreza rural, embora também tenha observado desenvolvimento dual (existência de setores modernos e atrasados no mesmo espaço econômico). O Centro-Oeste e o Sul foram as regiões mais dinâmicas. No Centro-Oeste, predominou a produção em larga escala; no Sul, sobressaiu a pequena produção de caráter familiar. No Nordeste, 92% dos dirigentes agrícolas não receberam suporte técnico no processo de pro-

Tabela 2. Valor de benefícios concedidos⁽¹⁾, por clientela, segundo as Grandes Regiões brasileiras de 2013 a 2015 (R\$ mil).

	Urbana			Rural		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Brasil	4.438,96	4.763,42	4.408,75	703,77	721,80	629,70
Norte	152,93	165,56	165,00	88,42	93,90	75,62
Nordeste	606,71	657,72	602,39	372,41	379,22	325,99
Sudeste	2.460,85	2.632,74	2.423,43	101,72	100,95	99,96
Sul	902,47	962,06	905,06	103,40	104,49	95,53
Centro-Oeste	315,99	345,33	312,85	37,80	37,217	32,59

⁽¹⁾ Os benefícios concedidos correspondem aos requerimentos de benefícios apresentados pelos segurados à Previdência Social, que são analisados, deferidos e liberados para pagamento, por preencherem todos os requisitos necessários para a concessão da espécie solicitada. As informações têm como período de referência a data de despacho do benefício (DDB). Dessa forma, o benefício concedido é o fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário. As informações de valor aqui apresentadas não incluem os complementos positivos, os descontos nem as eventuais prestações atrasadas. Com relação ao valor da despesa com benefícios do fluxo de caixa (resultado do RGPS), estes correspondem à despesa financeira com todos os benefícios, inclusive aqueles por decisão judicial, valores atrasados, valores de crédito consignado e outros.

Fonte: Anuário Estatístico... (2015).

dução; apenas 3% receberam orientação técnica regular. Os indicadores do Sul são melhores do que os das outras regiões. Por fim, o Nordeste exibiu o pior desempenho na educação, com 59% dos proprietários analfabetos e não educados, apenas 36% com ensino fundamental e 6% com ensino médio e superior. De acordo com Vieira Filho & Fishlow (2017), os resultados mostraram baixa incorporação de assistência técnica, o que contribui para ilustrar a vulnerabilidade do processo de aprendizagem dos agentes e as dificuldades da difusão de novos conhecimentos nas regiões mais pobres.

Segundo Kageyama (2008), a razão de dependência, expressa como a relação entre o número de crianças (de 14 anos ou menos) somado ao número de idosos (de 65 anos ou mais) e o número de jovens e adultos (de 15 a 64 anos) na população, foi superior a 0,7 em quase todos estados do Nordeste; nos estados do Sul, o valor foi de cerca de 0,5. Essas informações compõem as mudanças no interior das famílias brasileiras, que passaram a ser menores e com membros familiares mais velhos. Além disso, a menor participação de jovens de 20 a 29 anos na estrutura etária da população aponta para o fluxo de jovens em busca de melhores oportuni-

dades de emprego e renda nos centros urbanos (Maia & Buainain, 2015).

O cenário revela o forte caráter de subsídio da previdência rural, principalmente no Nordeste. Questiona-se, portanto, até que ponto a aposentadoria por idade rural, por sua natureza, se enquadraria na categoria de benefícios previdenciários, já que, embora seja classificada pela lei previdenciária como benefício, suas características muito se aproximam do assistencialismo (Berwanger, 2007).

Além disso, a despesa com pagamento da previdência rural, maior que a sua arrecadação, ressalta a necessidade de se aperfeiçoar a legislação para incluir critérios mais objetivos sobre a cobertura do sistema previdenciário rural. Se comparada com a quantidade de benefícios urbanos concedidos por via judicial, a quantidade de concessão de aposentadoria rural por esse meio foi bem maior. De acordo com a Tabela 3, de 2004 a 2013 a concessão de benefícios previdenciários rurais por via judicial representou de 86% a 93% do total de benefícios concedidos por esse meio é destinada à aposentadoria rural. Segundo Câmara (2011), a falta de necessidade de filiação dos trabalhadores rurais à Previdência Social dificultou sobremaneira

Tabela 3. Número de benefícios previdenciários concedidos por via judicial (valores absolutos e percentuais).

Ano	Número de benefícios urbanos concedidos por via judicial (A)	Porcentagem de benefícios urbanos concedidos por via judicial (A/C) (%)	Número de benefícios rurais concedidos por via judicial (B)	Porcentagem de benefícios rurais concedidos por via judicial (B/C) (%)	Total de benefícios urbano e rural concedidos por via judicial (C)
2004	4.492	14,1	27.224	85,8	31.716
2005	5.305	10,3	45.855	89,7	51.160
2006	6.325	10,1	56.086	89,9	62.411
2007	9.011	10,8	74.324	89,2	83.335
2008	7.603	8,2	84.140	91,8	91.743
2009	8.395	7,2	108.461	92,8	116.850
2010	8.199	7,2	104.924	92,8	113.123
2011	8.950	7,3	112.662	92,7	121.612
2012	8.254	6,7	115.178	93,3	123.432
2013	8.644	6,9	116.039	93,1	124.683
2014	8.313	7,3	106.184	92,1	114.497
2015	8.529	9,6	80.186	90,6	88.715
2016	9.915	11,9	72.973	88,1	82.888
2017	12.189	12,8	82.866	87,2	95.055

Fonte: Brasil (2018a).

a avaliação da qualidade de segurado especial desses trabalhadores, já que, normalmente, as provas materiais eram insuficientes ou mesmo inexistentes para a comprovação da atividade rural, o que deu margem, por sua vez, a decisões judiciais favoráveis à concessão do benefício sob exame, mesmo diante da ausência de início de prova material.

Dessa maneira, as decisões judiciais fundamentaram-se, em grande parte, apenas em prova testemunhal, o que denota caráter assistencial e não previdenciário. Essa situação reforça o debate entre o caráter de seguro versus seguridade, já que, na previdência rural, o segurado especial pode exercer seus direitos sociais previdenciários, comprovando atividade laborativa no campo. Porém, no meio urbano ou em atividades agroindustriais, o trabalhador precisa comprovar tempo de contribuição ao Sistema Previdenciário (Rangel et al., 2009).

Dias (2010), com base no Censo Agropecuário de 2006, identificou a existência de 5,175 milhões de estabelecimentos rurais, que ocupavam área de 329,9 milhões de hectares. O número de informantes sobre a atividade econômica foi menor. Para um valor total dos bens declarados de R\$ 1,23 trilhão, existiam 5,09 milhões de estabelecimentos, valor 1,6% menor que o total de estabelecimentos identificados. Além disso, apenas 3,62 milhões de estabelecimentos declararam receita obtida com a venda de produtos (30% de informantes a menos). Segundo Dias (2010), nesse ambiente, de falta de transparência, os instrumentos tradicionais de política agrícola ficam impotentes, e as crises cíclicas de crescimento são recorrentes.

O caráter informal da produção rural brasileira não cabe mais no complexo espaço de um sistema de produção agrícola moderno. A falta de transparência de informações e a insegurança

jurídica, nos campos trabalhista e ambiental, prejudicam o produtor. O nível de transparência nas contas da unidade de produção agrícola precisa ser elevado, com maior formalização de suas responsabilidades, por causa do intrincado volume de contratos que começam muito antes do plantio e não cessam depois da colheita. Contudo, a burocracia deve facilitar e não prejudicar o processo produtivo. É necessário um estatuto jurídico bem definido para a empresa rural, para estimular a transparência da sua atividade e de suas obrigações contratuais, além de identificar as responsabilidades do trabalhador rural. A ausência de um sistema formal de contabilidade impede a fiscalização adequada, que contribua com a equalização da arrecadação e da despesa das contas previdenciárias. Além disso, é possível facilitar a formalização da unidade produtiva rural com redução dos procedimentos burocráticos ao mínimo possível, permitindo assim aos menores produtores acesso justo aos benefícios da política previdenciária e social existentes (Dias, 2010).

Previdência Rural: marco regulatório

Conforme Brasil (2008), a lei vigente da previdência rural, nº 11.718, de 2008, assegura a aposentadoria no Regime Geral da Previdência Social, obedecendo as seguintes condições: i) por tempo de contribuição – 35 anos para homens e mulheres; e ii) por idade – 65 anos para homens e 60 para mulheres, reduzindo em cinco anos o limite para ambos os sexos para os trabalhadores que exerçam suas atividades em regime de economia familiar (que inclui o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal). A redução da idade mínima de aposentadoria, no caso rural, fundamenta-se por considerar o tipo de atividade mais exposta a situações adversas no período laboral. Nesse sentido, deve haver uma compensação do desgaste físico com a diminuição da condição etária à concessão do benefício.

Segundo o art. 195, § 8º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a contribuição do segurado especial incide quando há co-

mercialização dos seus produtos, devendo ele recolher 2% da sua renda bruta originária da comercialização. Da Lei nº 8.213, de 1991 (Brasil, 1991b), com as alterações da Lei nº 11.718 de 2008 (Brasil, 2008), passou a vigorar como segurado especial: o residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária em área de até quatro módulos fiscais; de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades conforme a Lei nº 9.985 de 2000 (Brasil, 2000) e faça dessas atividades o principal meio de vida; pescador artesanal ou a ele assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade, ou a ele equiparado, do segurado, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

De acordo com a Lei nº 11.718, de 2008 (Brasil, 2008), para comprovar o exercício de atividade rural, uma série de provas podem ser usadas: contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS; comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no caso de produtores em regime de economia familiar; bloco de notas do produtor rural; notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 1991 (Brasil, 1991a), emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência

Social decorrentes da comercialização da produção; cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

Os documentos listados na Lei nº 11.718, de 2008, são meios de prova; porém, podem ser apresentados em conjunto com mais documentos, bem como prova testemunhal (Brasil, 2008). Em se tratando de comprovação para o INSS, exige-se o mínimo de prova material. Contudo, não há, na doutrina, tampouco na jurisprudência, definição exata do que seja esse mínimo. As diversas alternativas de prova documental previstas na legislação levam em consideração as dificuldades relativas às condições de exercício da atividade agrícola familiar, marcadas pela informalidade e pela ausência de assalariamento direto, entre outras limitações. Os requerimentos de benefícios que envolvem segurados especiais cresceram em medida desproporcional, com a participação de indivíduos que nunca praticaram atividades agrícolas.

Segundo Senado Federal (Brasil, 2017b) e Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2017c), havia inconstitucionalidades na lei do Funrural, com bitributação do produtor e empregador rural (pessoa física), já que ambos pagavam a contribuição sobre a folha de salários e também sobre o faturamento da produção. O tratamento não era isonômico com o produtor rural que não tinha empregados e que só pagava o imposto sobre o resultado da comercialização de seus produtos. Uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) levou inúmeros produtores rurais a deixar de recolher o tributo. Existem cerca de 15 mil processos sobrestados nas instâncias de origem que questionam judicialmente a contribuição do empregador rural pessoa física. De 2010 a 2011, o STF declarou inconstitucional a exigência do Funrural de produtores rurais empregadores, mantendo sob a incidência sobre a receita bruta de produtores rurais sem empregados. Em 2017, a corte tomou nova decisão sobre o mesmo assunto, declarando constitucional o Funrural de produtores rurais. Dessa forma, a sanção presi-

dencial feita em 2018 reduziu a alíquota de 2% para 1,2% no caso de pessoas físicas e manteve a contribuição de 2,5% para pessoas jurídicas. A medida autorizou o pagamento sobre a receita bruta ou com base na folha de pagamento. Assim, o projeto de lei permite que produtores rurais possam parcelar suas dívidas relativas ao Funrural (Brasil, 2017c).

De acordo com Câmara (2011), apesar da melhora na distribuição de renda no campo, o benefício concedido aos trabalhadores rurais tem caráter assistencial, e não previdenciário, em desacordo com as normas previdenciárias. Nery (2016) observou que Previdência e Seguridade são termos diferentes: a Seguridade engloba, além da Previdência, a Saúde e a Assistência Social. Necessariamente, uma fatia maior das contribuições sociais para a Previdência significaria uma fatia menor para a Saúde e a Assistência Social, certamente áreas mais carentes de recursos. Para Delgado & Castro (2003), a forma de financiamento da previdência rural apresenta vício distributivo, visto que remete aos trabalhadores e empregadores do setor urbano a responsabilidade fiscal de prover os benefícios sociais aos trabalhadores rurais, configurando um sistema de transferência de renda da população urbana para a rural. Contudo, essa responsabilidade deve ser atribuída à Seguridade Social, tal como especificado no art. 195 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Para Tafner & Giambiagi (2011), os impactos sobre a redução da extrema pobreza seriam maiores caso fossem expandidos os benefícios do Programa Bolsa Família, em vez de conceder aumentos reais aos benefícios previdenciários e assistenciais. Aumentar os benefícios da Previdência Social associados ao aumento do salário mínimo, mesmo que somente daqueles que ganham o piso, além de gerar inflação, teria impacto 12 vezes menor sobre a redução da extrema pobreza quando comparado ao uso dos mesmos recursos para impulsionar o Programa Bolsa Família. Se a concessão dos benefícios fosse corrigida pela inflação, haveria uma redução das despesas previdenciárias.

De acordo com Bird (2017), como já referido, metade dos subsídios previdenciários beneficia os dois quintis de renda mais altos. Somente 4% de tais subsídios beneficiam os 20% mais pobres. Similarmente, 76% dos beneficiários de aposentadorias rural estão nos três quintis mais altos e apenas 2% no quintil de renda mais baixa. Em contraste, 57% dos benefícios do Bolsa Família são destinados aos 20% mais pobres. O BPC encontra-se em uma posição intermediária, com cerca de 43% dos benefícios destinados aos dois quintis superiores e 12% dirigidos aos 20% inferiores. Outra prova disso é o fato de haver poucos contribuintes e beneficiários do sistema previdenciário no quintil mais baixo, uma vez que os brasileiros mais pobres raramente possuem empregos formais.

Assim, quando o sistema se torna deficitário, ocorre uma transferência da sociedade em geral aos mais ricos. Seria recomendável reconhecer o BPC e parte das aposentadorias rurais como programas sociais não contributivos, consolidando-os no contexto dos programas de assistência social. As receitas das contribuições rurais são insignificantes para justificar tal sistema como um programa contributivo. A transformação da aposentadoria rural para os casos em que a receita é menor do que a despesa em um programa não contributivo tornaria o sistema mais administrável, pois os benefícios seriam dirigidos aos indivíduos que carecem de apoio.

O déficit da Previdência Social, juntamente com a desaceleração da economia brasileira, estimulou o debate sobre a reforma da Previdência. A reforma da Previdência, com base na Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287/2016 (Brasil, 2016) –, iguala a idade mínima dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como institui cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção. Propõe-se a adoção de uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural. De acordo com a proposta, o produtor, o parcei-

ro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei. Segundo a proposta, a mudança na forma da contribuição procura não somente reduzir o desequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência rural, mas principalmente racionalizar e facilitar a comprovação do trabalho rural, evitando assim a judicialização excessiva do benefício.

Em 2017, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da previdência fez um relatório que apontou erros na proposta da reforma apresentada pelo governo, sugerindo emendas constitucionais e projetos de lei, além de indicar uma série de providências a ser tomadas para o equilíbrio do sistema previdenciário brasileiro – mecanismos de combate a fraudes, mais rigor na cobrança de devedores e redução dos desvios de recurso para outras áreas, por exemplo. Segundo Senado Federal (Brasil, 2017a), as empresas privadas devem R\$ 450 bilhões à previdência e, conforme a Procuradoria da Fazenda Nacional, somente R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis. Conforme Bird (2017), as despesas do governo federal com políticas e programas de apoio às empresas foram elevadas, da ordem de 4,5% do PIB. Entretanto, foi baixo o retorno da maioria dos programas – em detrimento da produtividade e da geração de empregos.

A previdência não é uma questão apenas contábil, mas se associa às transformações demográficas em curso. Segundo Nery (2016), se o aumento da produtividade se mantiver, parte relevante do crescimento econômico nas próximas três décadas será canalizado para a população inativa, e a sociedade brasileira permanecerá estagnada no padrão socioeconômico. Segundo Rios-Neto et al. (2015), o envelhecimento populacional contínuo e a existência de regimes

sobrepostos (alguns com alto grau de desigualdade social, como o regime público) estimulam a tendência do déficit na previdência social. Com o fim do bônus demográfico, diminuiu-se a capacidade de trazer uma solução estrutural ao problema, uma vez que a população em idade ativa cresce a taxas menores do que a população de idosos. A saída é fazer a massa monetária de contribuição crescer mais do que a quantidade de benefícios. Para que isso aconteça, o salário médio de contribuição deve crescer mais do que o benefício médio recebido. Por isso, progresso técnico e crescimento econômico contribuem com uma resposta positiva. A transferência de recursos para gastos na educação rural é uma alternativa que pode contribuir com a redução da crise previdenciária no futuro, uma vez que essa política viabiliza ganhos de produtividade da PEA.

A dinâmica demográfica nas áreas rurais coloca sérias questões sobre a sustentabilidade da atividade agrícola em médio e longo prazos, sobretudo para pequenas unidades produtivas familiares, em geral mais vulneráveis. O esvaziamento da PEA, estimulado pela redução da taxa de fecundidade e pela migração rural-urbano (com o fluxo predominante de jovens mais escolarizados e do sexo feminino), intensificou o processo de envelhecimento, concentrando a população masculina no meio rural. O esvaziamento expressa a necessidade de políticas públicas que intervenham de forma a qualificar a mão de obra rural, em particular dos mais jovens, com o objetivo de reduzir o êxodo rural para os centros urbanos e de estimular o trabalho no campo (Maia & Buainain, 2015).

O grande desafio para a reforma na previdência rural está na heterogeneidade socioeconômica da população rural brasileira. Essa heterogeneidade se traduz em dispersão dos níveis de produtividade, bem como das relações de trabalho e remuneração (Buainain & Dedecca, 2010; Vieira Filho et al., 2013; Vieira Filho & Fornazier, 2016). O planejamento e o desenvolvimento regional devem ser alcançados para a elaboração de políticas de inclusão produtiva e de capacitação técnica dos agentes,

com o fito de reduzir as disparidades regionais (Vieira Filho & Fishlow, 2017).

Espera-se que as áreas rurais experimentem a integração mercantil de suas atividades, com o fortalecimento tanto do agronegócio quanto da agricultura familiar e com distribuição menos desigual dos ativos (Kageyama, 2008). Para que isso seja possível, será necessário formalizar as relações de trabalho no campo. Assim, os pequenos produtores poderão contribuir de forma mais efetiva com o sistema previdenciário, sem que o negócio seja desestimulado. Além disso, será possível planejar melhor acesso aos instrumentos da política agrícola. Os trabalhadores rurais ganharão com a formalização das relações de trabalho. Os produtores terão na redução da carga tributária um caminho para a maior transparência nas relações comerciais, a maior segurança nas negociações contratuais e, por fim, o maior acesso ao crédito bancário, o que estimulará o investimento e o crescimento da produção.

Considerações finais

A estrutura demográfica brasileira tem passado por profundas transformações no que se refere ao amadurecimento da PEA, aumento da faixa etária superior a 65 anos e queda da fecundidade das mulheres, tanto no meio urbano quanto no rural. O aumento da idade média na estrutura da PEA deveria ser fator positivo nos ganhos de produção. Apesar disso, com a baixa produtividade do trabalho, a expansão do número de futuros beneficiários se torna um problema potencial de desequilíbrio das contas previdenciárias. O panorama abre espaço para que novos ajustes fiscais sejam pensados, já que a Previdência, como sistema fundamentado em pacto intergeracional, precisa ser viável e sustentável no médio e no longo prazos.

Nas duas últimas décadas, a arrecadação da previdência rural mostrou-se deficitária, o que ressaltou a necessidade de aperfeiçoar a legislação para incluir critérios mais objetivos sobre a cobertura do sistema previdenciário,

bem como questões relacionadas ao meio rural. Grande parcela da população beneficiária rural brasileira define-se como segurado especial. A avaliação dos dados mostrou que, ao contrário da população urbana, os benefícios rurais foram em sua maioria concedidos por via judicial, o que expressa a desorganização do governo em termos de equilibrar receitas e despesas na estrutura do mercado de trabalho rural.

Nesse sentido, não se pode compreender o déficit da previdência como resultado isolado da baixa arrecadação do setor rural. Parte da solução resultaria da formalização das relações no mercado de trabalho no campo e da criação de regras mais objetivas que possam comprovar atividade rural. Outra parcela seria a realização de profunda reforma no sistema previdenciário (rural inclusive). A proposta para a reforma da previdência pode ser interessante quanto à inclusão da contribuição dos segurados especiais, desde que leve em consideração a extrema desigualdade socioeconômica no campo rural brasileiro, principalmente no Nordeste. Portanto, é importante separar o que é previdência do que é assistência, sem o que não haverá equilíbrio financeiro entre arrecadação e dispêndios previdenciários.

Por fim, qualquer reforma da previdência deverá, além de reorganizar a legislação conforme as mudanças demográficas, levar em consideração o progresso técnico, que se faz presente em todos os setores da economia, não somente no setor rural, de forma a elevar a massa de contribuição da previdência. Portanto, além do reordenamento jurídico, políticas públicas de investimento em educação são importantes, já que podem aumentar a escolaridade média da PEA, fundamentalmente no meio rural, onde os indicadores são piores. A transferência de recursos para a educação no campo e para serviços de assistência técnica e extensão rural, de forma a beneficiar um contingente mais amplo no setor agropecuário, torna-se peça-chave para o aumento da produtividade e da competitividade, proporcionando assim o crescimento econômico

brasileiro e a sustentação do equilíbrio previdenciário no Brasil.

Referências

AFONSO, L.E. Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, v.70, p.3-30, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20160001>.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – AEPS 2015. Brasília: MF, v.24, 2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/> Acesso em: 15 nov. 2017.

BARROS, G.S.A. de C. Medindo o crescimento do agronegócio: bonança externa e preços relativos. In: VIEIRA FILHO; J.E.R.; GASQUES, J.G. (Org.). **Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 8, p.219-249.

BELTRÃO, K.I.; OLIVEIRA, F.E.B. de; PINHEIRO, S.S. **A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (IPEA. Texto para discussão, 729).

BERWANGER, J.L.W. **Previdência Rural: inclusão social**. Curitiba: Juruá, 2007.

BIRD. **Um ajuste justo: análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. [Brasília: Secretaria de Políticas da Previdência Social], v.21, 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>. Acesso em: 20 jul 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 287/2016**. Proposta de emenda à Constituição. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 276, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera dispositivos da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, e dá outras providências. 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-276-28-fevereiro-1967-376455-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional da Seguridade Social. **Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC)**. Disponível em: <https://www.inss.gov>.

br/beneficios/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc/>. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.** Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural e dá outras providências. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp11.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.** Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.** Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”. 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973.** Estatui normas reguladoras do trabalho rural. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5889.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

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. 1991a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. 1991b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Secretaria de Previdência. **Acesso à informação.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-secretaria-de-previdencia/>>. Acesso em: 15 jan. 2018a.

BRASIL. Secretaria de Previdência. **Dados abertos – Previdência Social e INSS.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>. Acesso em: 19 maio 2018b.

BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade.** 2017a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Proibição de cobrança retroativa do Funrural é promulgada.** 2017b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/12/proibicao-de-cobranca-retroativa-do-funrural-e-promulgada>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Contribuição de empregador rural pessoa física ao Funrural é constitucional.** 2017c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339602>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRUMER, A. Previdência social rural e gênero. **Sociologias**, ano4, p.50-81, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222002000100003>.

BUAINAIN, A.M. **Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável:** questões para debate. Brasília: IICA, 2006. (Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 5).

BUAINAIN, A.M.; DEDECCA, C.S. Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola. In: GASQUES, J.G.; VIEIRA FILHO, J.E.R.; NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira:** desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. p.123-153.

CÂMARA, K. A aposentadoria por idade rural e seu caráter assistencial. **Revista de Estudos Jurídicos**, ano15, p.173-190, 2011. DOI: <https://doi.org/10.22171/rej.v15i22.398>.

DELGADO, G.; CARDOSO JR, J.C. **Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil** (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural). Rio de Janeiro: Ipea, 2000. 58p. (IPEA. Texto para discussão, 734).

DELGADO, G.; CASTRO, J.A. de. **Financiamento da previdência rural:** situação atual e mudanças. Brasília: Ipea, 2003. (IPEA. Texto para discussão, 992).

DIAS, G.L. da S. A dificuldade de mudar: o caso da política agrícola no Brasil. In: GASQUES, J.G.; VIEIRA FILHO, J.E.R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira:** desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. p.259-274.

FAGNANI, E. **Previdência Social e desenvolvimento econômico.** Campinas: IE, UNICAMP, 2008. (IE/ UNICAMP. Texto para discussão, 140).

GUIMARÃES, R.É. dos R. O trabalhador rural e a previdência social: evolução histórica e aspectos controversos. **Revista Virtual da Advocacia Geral da União**, ano9, p.1-16, 2009.

HOLZMANN, R.; HINZ, R.P.; DORFMANN, M. **Pension systems and reform conceptual framework**. Washington: [World Bank], 2008. (SP Discussion paper, 824).

IAQUINTO, K. Previdência: futuro incerto. **Revista Conjuntura Econômica**, v.67, p.30-31, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 19 maio 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: 2015: Síntese de Indicadores**. 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2014**. Rio de Janeiro, 2014. (IBGE. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, 34).

KAGEYAMA, A.A. (Org.). **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. 229p.

KRETER, A.C.; BACHA, C.J.C. Avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.44, p.467-502, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032006000300006>.

MAIA, A.G.; BUAINAIN, A.M. O novo mapa da população rural brasileira. **Confins**, n.25, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.10548>.

NAÇÕES UNIDAS. **World Population Prospects 2017**. 2017. Disponível em: <<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

NERY, P.F. **Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa, Senado Federal, 2016. (Texto para discussão, 219).

RANGEL, L.A.; PASINATO, M.T.; SILVEIRA, F.G.; LOPEZ, F.G.; MENDONÇA, J.L. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v.1, p.39-94, 2009.

RIOS-NETO, E.L.G.; MARTINE, G.; ALVES, J.ED. Marco conceitual: população e políticas públicas. In: RIOS-NETO, E.L.G.; MARTINE, G.; ALVES, J.ED. **Oportunidades perdidas e desafios críticos: a dinâmica demográfica brasileira e as políticas públicas**. [Belo Horizonte: Abep], 2015. p.19-49. (Demografia em debate, v.3).

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência social: uma agenda de reformas. In: BACHA, E.L.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p.111-165.

VIEIRA FILHO, J.E.R.; FISHLOW, A. **Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade**. Brasília: Ipea, 2017. 305p.

VIEIRA FILHO, J.E.R.; FORNAZIER, A. Productividad agropecuaria: reducción de la brecha productiva entre el Brasil y los Estados Unidos de América. **Revista Cepal**, v.118, p.215-233, 2016. DOI: <https://doi.org/10.18356/06f8a4ae-es>.

VIEIRA FILHO, J.E.R.; SANTOS, G.R. dos; FORNAZIER, A. **Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural**. Brasília: Cepal: Ipea, 2013. (CEPAL-IPEA. Texto para discussão, 54).