

Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social

Alexandre Arbex Valadares
Marcelo Galiza

Contexto

Mudanças nas regras de aposentadoria rural, segundo a PEC 287:

- 1) A idade mínima de aposentadoria rural será elevada a 65 anos para homens e mulheres;**
- 2) A atual exigência de comprovação de 15 anos de atividade agrícola será substituída pela cobrança de uma contribuição monetária, obrigatória e periódica, cuja alíquota será definida em lei, a cada trabalhador(a) rural individualmente, por 25 anos;**
- 3) A condição de segurado da previdência, hoje extensível a todos os agricultores familiares maiores de 16 anos, será condicionada ao adimplemento dessa contribuição, conforme a periodicidade e os prazos de carência a serem regulamentados posteriormente.**

Contexto

- A “Exposição de motivos” (EM) aponta que a não obrigatoriedade da contribuição previdenciária rural “tem resultado em um número elevado de concessões de aposentadorias rurais” e em uma crescente judicialização dessa modalidade de benefício.
- A EM afirma que, ante as melhorias nas condições de vida e trabalho no campo nas últimas décadas, a diferenciação de regras de acesso à aposentadoria teria perdido sua justificativa original.
- A EM da PEC 287 identifica o déficit relativo à previdência rural –R\$ 94 bi (2015) – como responsável pela insustentabilidade fiscal do sistema.

O lugar da previdência rural na Constituição de 1988

Antecedentes:

- Lei Complementar n. 11, de 1971 (Prorural) → Decreto-lei n. 73.617, de 1974.
- PRORURAL:
 - a) rompe com o modelo bismarckiano de seguro social;
 - b) inclui os trabalhadores em regime de economia familiar;
 - c) a aposentadoria tinha o valor de $\frac{1}{2}$ SM, era paga apenas ao trabalhador de mais de 65 anos e se restringia a um membro da unidade familiar, quase sempre o chefe. Mulheres e filhos eram considerados dependentes.

O lugar da previdência rural na Constituição de 1988

A previdência rural na CF 1988

- **Aos 60 e 55 anos respectivamente, homens e mulheres do campo, cônjuges ou não, trabalhando como empregados ou em regime de economia familiar, passaram a ter direito à aposentadoria.**
- **As regras da CF 1988 (reg. pelas leis 8212 e 8213/1991) classificam os rurais em três categorias: *empregados rurais* (assalariados formais), *contribuintes individuais* (prestadores de serviços eventuais/ safristas) e *segurados especiais* (produtores em regime de economia familiar, incluindo cônjuges e filhos maiores de 16 anos)**
- **O segurados especiais representam a quase totalidade dos beneficiários rurais.**

O lugar da previdência rural na Constituição de 1988

A categoria dos segurados especiais

- . Pessoas residentes em imóvel rural ou aglomerado urbano ou rural próximo e que, individualmente ou em regime de economia familiar, independentemente de sua condição em relação à terra, realizem atividades agropecuárias em área de até 4 MF.
- . Regime de economia familiar é a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração.
- . A lei dispõe que os segurados especiais devem contribuir com alíquota de 2,1% sobre a produção vendida e comprovar 180 meses de trabalho agrícola, além de atingirem a idade mínima.

A expansão da previdência rural a partir da CF 88

Total de benefícios emitidos por clientela (x1000)

ANO	TOTAL	URBANA		RURAL	
		QTDE.	tx cresc.	QTDE.	tx cresc.
2001	20.032,1	13.411,6	-	6.621,2	-
2002	21.125,5	14.255,9	6%	6.869,6	4%
2003	21.851,7	14.822,6	4%	7.029,0	2%
2004	23.146,9	15.956,1	8%	7.190,8	2%
2005	23.951,3	16.599,4	4%	7.351,9	2%
2006	24.593,4	17.088,6	3%	7.504,8	2%
2007	25.170,3	17.493,7	2%	7.676,6	2%
2008	26.095,6	18.193,8	4%	7.901,8	3%
2009	27.048,3	18.906,2	4%	8.142,1	3%
2010	28.141,3	19.763,7	5%	8.377,5	3%
2011	29.051,4	20.473,7	4%	8.577,6	2%
2012	30.057,3	21.251,8	4%	8.805,5	3%
2013	31.199,0	22.151,4	4%	9.047,6	3%
2014	32.152,5	22.900,5	3%	9.252,0	2%

Regras de acesso e judicialização

- A judicialização é elevada: desde 2011, a proporção de benefícios indeferidos pelo INSS mas concedidos pelo judiciário gira em torno de 30%. A proporção de benefícios concedidos pela justiça sobre o total de indeferidas caiu de 63% para 46% entre 2011 e 2015.
- As regras de acesso são objetivas, mas o processo de concessão do benefício é marcado por discricionariedade e subjetividade. A questão da extensão das provas aos membros da unidade familiar.
- É necessário conferir maior objetividade à concessão de benefícios rurais sem reduzir a cobertura. A efetivação de um CNIS rural – previsto pela Lei 11.718/2008 – parece ser o melhor caminho.
- A contribuição monetária com alíquota favorecida não necessariamente resolveria a judicialização.

Possíveis efeitos da contribuição individual

- A substituição da contribuição sobre a produção pela cobrança de uma contribuição monetária individual cria uma regra de acesso à previdência incompatível com o conceito de trabalho em regime de “economia familiar”.
- Dúvidas sobre a capacidade de pagamento das famílias rurais: metade delas vive com menos de 1/2 SM mensal per capita.
- Supondo a alíquota de 5% sobre o SM, cada família pagaria R\$ 39,40 (2015) à previdência para cada membro de 16 a 65 anos. Dada a média de pessoas nessa faixa etária em domicílios rurais com BF ser 2,65, o gasto total seria de R\$ 104,41, 60% do valor mensal que essas famílias recebem do BF.
- Na dinâmica interna de alocação dos recursos familiares, seriam priorizadas algumas contribuições em detrimento de outras.

Melhoria das condições de vida e de trabalho no campo

- A taxa de pobreza da população rural caiu de 73% em 2005 para 49% em 2014. **A previdência rural respondeu por 1/3 da redução.**
- Nos domicílios rurais **com beneficiários(as)**, a proporção daqueles cuja RDPC ficava abaixo de $\frac{1}{2}$ SM caiu de 62% para 12%; nos domicílios sem beneficiários(as), caiu de 81% para 52%.
- Mas, em 2015, a proporção da população rural extremamente pobre era de $\frac{1}{4}$ (**3,4 vezes maior que a da população urbana**).
- Em 2007, 14% dos ocupados não agrícolas tinham rendimento do trabalho abaixo de $\frac{1}{2}$ SM. Em 2015, essa proporção caiu a 7% (**-46%**); para os ocupados agrícolas, a queda foi de 63% para 55% (**-13%**).
- O mundo de trabalho rural segue marcado pela informalidade, pelo predomínio dos vínculos de curta duração, pelo não assalariamento
- A reforma elimina as regras de diferenciação que justamente permitiram essa melhoria relativa das condições de vida e de trabalho no campo.

Heterogeneidade das condições de vida e trabalho na cidade e no campo

- A regra de diferenciação da idade: **a presunção de penosidade e o início precoce da atividade laboral** dos produtores rurais.
- **Dados da PNS (2013): Percepção sobre a própria saúde, por faixa etária**

Idade	Homens urbanos			Mulheres urbanas			Homens rurais			Mulheres rurais		
	Muito bom	Reg.	Ruim/ muito ruim	Muito bom	Reg.	Ruim/ molto ruim	Muito bom	Reg.	Ruim/ muito ruim	Muito bom	Reg.	Ruim/ molto ruim
16-29	87%	12%	1%	80%	19%	1%	82%	16%	2%	72%	26%	2%
30-59	76%	22%	2%	71%	25%	4%	62%	32%	6%	49%	45%	6%

Cerca de 25% dos ocupados rurais entre 30 e 64 anos afirmam sentir dor na coluna; entre os urbanos, são 18%.

Entre os que declararam dor na coluna, a limitação para realizar atividades habituais era bem superior entre os rurais:

- . na faixa de 16 a 29 anos, 23% dos rurais contra 15% dos urbanos
- . na faixa de 30 a 64 anos, 43% dos rurais contra 30% dos urbanos.

Heterogeneidade das condições de vida e trabalho na cidade e no campo

. Idade média na concessão da aposentadoria por invalidez em 2015 para beneficiários rurais foi 3 anos menor que para os urbanos.

Ano	Beneficiário Urbano	Beneficiário Rural
2015	52,7	49,2
2014	52,5	49,1
2013	52,3	49,1
2012	52	49
2011	51,8	49
2010	51,6	49,2
2009	51,8	49,5
2008	51,7	49,8

. O país não dispõe de informações oficiais acerca das diferenças entre expectativa de vida e sobrevida para população rural e urbana. Estudos sugerem que o conteúdo das relações de trabalho influí na expectativa de vida de subgrupos populacionais mais que a diferença de sexo.

Heterogeneidade das condições de vida e trabalho na cidade e no campo

- Estimativas feitas a partir do AEPS e seus limites

Tempo médio de duração da aposentadoria por idade				Estimativa idade média do beneficiário na cessação				
Ano	URBANO		RURAL		URBANO		RURAL	
	H	M	H	M	H	M	H	M
2008	12,38	16,23	15,10	14,39	77,38	76,23	75,10	69,39
2009	12,27	16,50	15,60	14,89	77,27	76,50	75,60	69,89
2010	12,42	16,80	15,56	14,96	77,42	76,80	75,56	69,96
2011	12,42	17,05	15,83	15,17	77,42	77,05	75,83	70,17
2012	12,46	17,30	16,19	15,77	77,46	77,30	76,19	70,77
2013	12,63	17,50	16,50	16,50	77,63	77,50	76,50	71,50
2014	12,44	17,69	16,65	17,10	77,44	77,69	76,65	72,10

Idade média do beneficiário na cessação				
Ano	URBANO		RURAL	
	H	M	H	M
2008	78,36	78,02	78,56	76,92
2009	78,27	78,32	79,10	77,41
2010	78,48	78,73	79,08	77,63
2011	78,52	79,02	79,43	78,03
2012	78,56	79,24	79,38	78,22
2013	78,73	79,50	79,42	78,44
2014	78,59	79,76	79,36	78,68

. Início precoce da atividade laboral

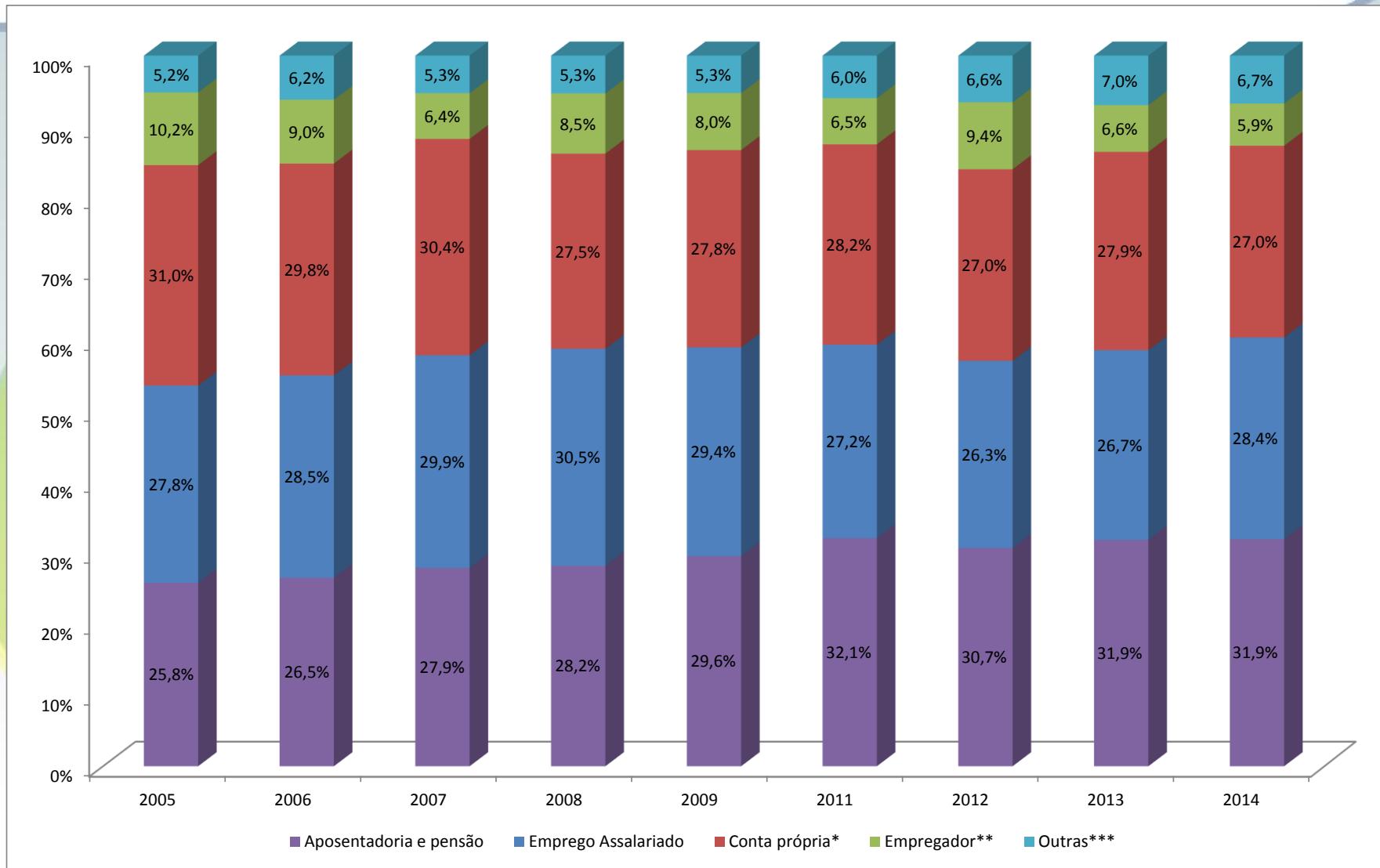
Ocupados de 10 anos ou mais por idade em que começaram a trabalhar

Faixa etária	Urbano				Rural			
	Homem		Mulher		Homem		Mulher	
	2001	2014	2001	2014	2001	2014	2001	2014
até 14 anos	60,8%	45,3%	45,9%	34,0%	89,9%	78,2%	84,4%	70,2%
de 15 a 17	23,7%	31,0%	25,7%	30,1%	8,0%	15,7%	9,8%	17,3%
de 18 a 19	10,0%	16,3%	14,1%	20,1%	1,4%	4,4%	2,7%	6,3%
20 anos +	5,4%	7,3%	14,3%	15,9%	0,6%	1,7%	3,0%	6,1%

A questão fiscal e o papel da previdência rural no desenvolvimento

- A previdência rural integra a seguridade social e participa de seus princípios: entre eles, o da diversidade da base de financiamento.
- Parece mais adequado considerar a previdência rural como gasto social que como déficit. É uma política pública que beneficia cerca de 13,5% da população do país, a um custo de 1,5% do PIB.
- Estudiosos de diferentes orientações reconhecem sua eficiente focalização nos mais pobres e seu imenso potencial redistributivo (Schwarzer, 2000; Caetano, 2006; Barbosa e Costanzi, 2009).
- A previdência rural é a principal fonte de renda das famílias rurais: cerca de 32% da renda *per capita* dos domicílios rurais vêm dela. Portanto, a previdência responde por 1/3 da capacidade de consumo dessas famílias.
- Mais de 2/3 do valor total dos benefícios rurais foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes, uma injeção de R\$5,6 bilhões na economia desses pequenos municípios só em janeiro de 2016.

Composição da renda *per capita* dos domicílios em área rural conforme fonte de rendimento (Brasil, 2005 – 2014)



Considerações finais

- Se há, de fato, necessidade de ajustar a situação fiscal do país, **nada parece sustentar que esse ajuste deva recair em uma política pública reconhecidamente direcionada a uma população mais vulnerável.**
- **Reforma deve se direcionar aos elementos regressivos dos sistemas previdenciário e tributário.**
- **As regras de acesso definidas na CF 88, além de aderentes à realidade das condições de vida e trabalho rural, tornam a previdência a mais importante política social voltada à população do campo e um dos melhores programas redistributivos do país.**