

TEXTOS PARA DISCUSSÃO #11

26.01.2023

A REFORMA PREVIDENCIÁRIA QUE FALTOU: A REVISÃO DAS REGRAS DE APOSENTADORIA RURAL

Fabio Giambiagi

Pesquisador Associado do FGV IBRE

Rogério Nagamine

Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal

Otávio Sidone

Auditor da STN/MF e doutorando em Economia na UnB.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	4
2.	Fatos estilizados.....	8
3.	A reforma de 2019 e as regras intocadas	14
4.	O debate sobre as justificativas de tratamento diferenciado	19
5.	A evolução da legislação sobre a Previdência Rural no Brasil.....	33
6.	Avaliação de uma proposta de mudança: simulação	44
7.	Conclusões.....	47
8.	Referências bibliográficas	51

Resumo

A reforma previdenciária de 2019 foi a mais ampla e profunda mudança legal desde a Constituição Federal de 1988. Entretanto, alguns pontos importantes ficaram pendentes de alteração como, por exemplo, a previdência rural, o Microempreendedor Individual (MEI) e a previdência de servidores públicos dos governos estaduais e municipais. Tais aspectos exigirão uma nova rodada complementar de reforma no futuro, necessidade destacada em meio ao processo de aceleração do envelhecimento populacional mostrado pelo Censo de 2022, que deverá continuar nas próximas décadas. Nesse contexto, a previdência rural destaca-se como um tópico prioritário de debate, uma vez que as transformações que vêm ocorrendo no setor agropecuário nas últimas décadas não foram acompanhadas por nenhuma mudança nas reformas ocorridas. A reforma de 2019, por promover alterações exclusivas à previdência urbana, acabou por ampliar o diferencial de idade mínima de aposentadoria para 7 anos entre as mulheres urbanas e rurais (62 x 55 anos), além de manter o diferencial de 5 anos entre os homens urbanos e rurais (65 x 60 anos). O diferencial elevado de idade entre aposentadorias urbanas e rurais exige a qualificação do debate e a reavaliação contínua das justificativas para a existência e magnitude de tratamento diferenciado à clientela rural. A existência de múltiplos objetivos da política previdenciária recomenda que a previdência rural não seja avaliada exclusivamente sob a dimensão de sustentabilidade fiscal, mas também em relação aos seus impactos sobre o alívio da pobreza e impactos redistributivos. Esses últimos carecem de reavaliação contínua, em virtude da elevada magnitude das transferências de renda entre os grupos sociais, em um contexto de um sistema deficitário que fornece tratamentos diferenciados a determinados grupos às custas, inclusive, de financiamento por parte de indivíduos excluídos da política previdenciária. O presente estudo apresenta um debate sobre o tratamento diferenciado da previdência rural, a partir da análise de dados e da evolução da legislação e elabora uma proposta concreta de reforma gradual da previdência rural.

1. INTRODUÇÃO

Em 2015, o déficit público brasileiro foi superior a 10 % do PIB¹. Independentemente do reconhecimento de que, para a realidade daquela época, certamente contribuíram decisivamente tanto as elevadas despesas financeiras associadas ao pagamento de juros da dívida pública, como a dinâmica negativa da receita no contexto da intensa recessão vivenciada naquele ano, parte importante daquela realidade se explica pelo que vinha acontecendo com a despesa previdenciária do RGPS/INSS, que depois de ter sido de apenas 2,5 % do PIB em 1988 – por ocasião da aprovação da nova Constituição - alcançou mais de 7 % do PIB naquele ano. Essa situação, mantida no ano seguinte, quando diante das mesmas tendências o gasto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS) ultrapassou 8 % do PIB, levou o Governo de Michel Temer – que tinha sucedido Dilma Rousseff em virtude do impeachment desta em 2016 – a propor uma ambiciosa reforma da Previdência Social ao Congresso Nacional em 2016 (Proposta de Emendas Constitucional – PEC 287/2016). Os problemas para a sustentação política do Governo levaram a sucessivas postergações da medida, em outro contexto e com outra proposta (PEC 03/2019), já no Governo do Presidente Jair Bolsonaro, finalmente aprovada em 2019 sob a forma da Emenda Constitucional (EC) 103/2019.

Esta mudança foi extremamente importante, mas se caracterizou por uma dualidade. Pontos em que as regras claramente privilegiavam alguns segmentos e poderiam ser alterados com uma resistência politicamente palatável foram de fato modificados, como por exemplo, notadamente, as regras para a aposentadoria por tempo de contribuição. Já questões que ensejariam uma maior resistência política e/ou social foram, compreensivelmente, deixadas de lado. Cabe citar, entre elas, a possibilidade de ampliação da exigência para a aposentadoria por idade; a maior distinção entre os requisitos para a obtenção dos benefícios de previdência por um lado e assistência social por outro; o requisito de diferenciação de idade de aposentadoria entre homens e mulheres; e as regras de aposentadoria rural. O presente artigo trata desta última questão, em um contexto onde, apesar da reforma de 2019, a despesa previdenciária, considerando todos os regimes públicos, inclusive militares, nas três alçadas de Governo, chega a um patamar da ordem de 12% do PIB no ano de 2022.² Caso também seja considerado o gasto com o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), o patamar alcança 13% do PIB. Além do nível elevado, as projeções para as próximas décadas apontam para um crescimento da despesa e dos desafios de sustentabilidade do sistema, em meio à continuidade do rápido e intenso envelhecimento populacional, com forte crescimento dos potenciais beneficiários e, até mesmo, retração dos possíveis contribuintes, a partir de determinada fase, mesmo considerando os efeitos positivos da reforma de 2019.

¹ Considerando as necessidades de financiamento do setor público consolidado.

² Para os antecedentes históricos da diferenciação das regras de aposentadoria no meio rural, ver o livro de Zambitte (2011, capítulo 3, seção 3.9.4). Para um *racconto* exaustivo da experiência da universalização no meio rural, ver Delgado e Cardoso Junior (1999).

O ponto de vista de que os trabalhadores no meio rural não podem estar sujeitos às mesmas regras que os trabalhadores da área urbana é explicado por Fabio Zambitte com a seguinte linha de argumentação: “Modelos de proteção social que demandem financiamento constante são inadequados para a área rural, na qual a remuneração é vinculada à produção. A qual, por sua vez, em geral, é bastante variável, devido à sazonalidade da atividade. Ademais, como a atividade é realizada em estrita vinculação com atividades domésticas, o trabalhador rural tem vulnerabilidade agravada, haja vista sofrer, com maior gravidade, das desventuras que venham atingir sua atividade produtiva, como enchentes e secas, que afetarão, com igual gravidade, sua família e seu bem-estar”.³ Deve-se destacar, contudo, que problemas de sazonalidade da produção e/ou instabilidade de renda também afetam trabalhadores de outros setores de atividade econômica e, portanto, não são exclusivos de atividades econômicas ligadas à agropecuária.

Ademais, o argumento de sazonalidade da produção seria uma justificativa para a adoção de mecanismos de cobrança contributiva diferenciados em relação ao padrão regular das contribuições exigidas no meio urbano, inclusive na forma de alíquotas de contribuição mais reduzidas sobre a comercialização da safra. A isso se soma, também, a existência de regras favorecidas de idade de aposentadoria. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 trouxe dois grandes benefícios para as aposentadorias rurais. Em primeiro lugar, reduziu em 5 anos a idade de aposentadoria até então requerida a homens (65 anos) e mulheres (60 anos) com relação ao meio urbano, definindo as idades de aposentadoria do meio rural em 60 anos para os homens e 55 para as mulheres. E, em segundo, dobrou o valor mínimo (piso) dos benefícios rurais, ao equipará-los ao meio urbano, de um salário mínimo, ao invés do piso de meio salário-mínimo adotado até então no meio rural.⁴ Cabe ressaltar inclusive que, na prática, a diferenciação no meio rural foi ampliada com a reforma de 2019, a qual, ao promover o aumento da idade para a aposentadoria feminina no meio urbano para 62 anos, acabou por elevar para 7 anos o diferencial para esse gênero entre aposentadorias urbanas e rurais. Cabe questionar se há justificativa técnica para esse elevado diferencial de idade de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais.

A dificuldade política para modificar as regras de aposentadoria rural é óbvia para qualquer pessoa que tenha transitado pelo Congresso Nacional. O peso elevado das bancadas do Norte e do Nordeste do país, regiões nas quais esse benefício é muito difundido, gera uma pressão natural contrária às mudanças de regras aos trabalhadores rurais. Ao mesmo tempo, o descompasso entre as regras adotadas no meio urbano e no meio rural e a continuidade das pressões fiscais emanadas das contas do RGPS/INSS exigem o debate sobre a questão de sua manutenção. Isso sugere que, cedo ou tarde, será preciso fazer alguma revisão que afete também essa norma, até agora mantida intacta em todas as reformas, de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Jair Bolsonaro.

³ Zambitte (2011), página 225. Ver Também FIDA (2001).

⁴ Ver Lei complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

Este artigo trata dessa questão e está dividido em sete seções, contando com esta introdução. Após a mesma, a segunda seção apresenta os fatos estilizados ligados ao tema. A terceira sintetiza a reforma de 2019. A quarta seção, por sua vez, tenta responder a algumas das perguntas fundamentais referentes às justificativas, custos e benefícios resultantes desse tratamento diferenciado. A quinta apresenta a evolução da legislação da Previdência Social rural. A sexta elabora uma proposta de mudança sobre o tema, com as respectivas simulações dos possíveis efeitos. Finalmente, a sétima seção inclui as principais conclusões do artigo.

É importante, antes de continuar, ter clareza sobre as questões fundamentais pertinentes ao tema da previdência rural no Brasil, para as quais o presente artigo tentará esboçar respostas, mesmo que de forma não integral e totalmente conclusiva. Dentre as principais indagações, destacam-se:

- a) Quais as justificativas da existência do tratamento diferenciado para a previdência rural? Existem justificativas, além da questão da sazonalidade da produção e das condições de trabalho, as quais têm mudado e melhorado de forma relevante? Como evoluiu o setor rural no Brasil nas últimas décadas? Existiria fundamentação demográfica, em termos de diferencial de expectativa de sobrevivência, que justifique a elevada magnitude da diferenciação de tratamento na idade de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais (7 anos para mulheres e 5 anos para homens)? Haveria atividades não contempladas pela previdência rural, mas também marcadas por condições de trabalho tão ou até mais precárias daquelas rurais?
- b) Quais as implicações do critério de diferenciação de tratamento por setor (urbano e rural)? Tal critério é razoável em meio à possibilidade de migração e transição contínua pelos trabalhadores entre os setores urbano e rural? Haveria critério de segmentação alternativo mais adequado ou eficiente, por exemplo, por nível de renda, independente do setor de atividade (urbano ou rural)?
- c) Quais seriam os benefícios do tratamento diferenciado à previdência rural? Quem é efetivamente o público-alvo beneficiado? Qual o perfil socioeconômico dos beneficiados da previdência rural?
- d) Quais seriam os custos explícitos e implícitos do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais? Qual a magnitude do custo? Existe a possibilidade de tal custo tenha ônus compartilhado por indivíduos mais pobres? Haveria justificativa para a transferência de renda por parte de um indivíduo pobre do setor urbano para um trabalhador não pobre no setor rural?

Todas essas questões são motivadoras de uma pergunta central: não seria o momento de realizar uma reavaliação profunda do tema da previdência rural no Brasil? O presente estudo não conseguirá exaurir todos os pontos acima elencados, mas irá procurar esboçar algumas respostas para essas perguntas fundamentais para o importante debate sobre a necessidade de mais profunda avaliação e aperfeiçoamento da previdência rural, algo que não ocorreu na reforma em 2019. Embora a EC 103/2019 tenha sido um importante avanço em

Textos para discussão

26.01.2024

termos de sustentabilidade da previdência, vários pontos importantes ainda precisam ser retomados além da previdência rural, como, por exemplo, o Microempreendedor Individual (MEI), a distorção da exclusão de servidores estaduais e municipais reforma e novos ajustes na previdência dos militares. Todos esses pontos exigem novas reformas no futuro. De qualquer forma, é importante que haja a consciência de que a postergação de ajustes tende a agravar o quadro já desafiador decorrente do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional.

Ao promover uma discussão aprofundada sobre as diferentes implicações da previdência rural, esse artigo busca apresentar uma perspectiva mais bem fundamentada sobre o tema, indo além de estereótipos e visões superficiais que costumam predominar no debate político, bastante influenciado por objetivos eleitorais de curto prazo e sem maiores vinculações com a sustentabilidade da previdência a médio e longo prazo.

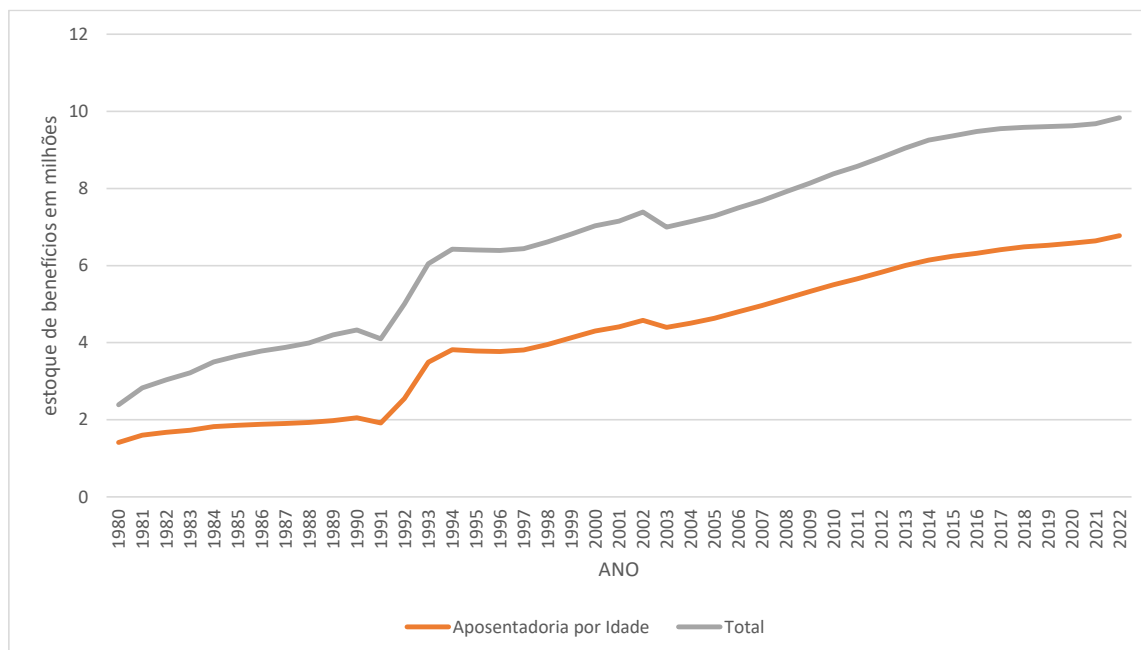
2. Fatos estilizados

O Gráfico 1 mostra a trajetória da evolução dos benefícios rurais e das aposentadorias por idade rural ao longo dos últimos 42 anos, no período de 1980 a 2022. Nessa trajetória, há um divisor de águas, representado pelo ano de 1991. Embora a nova Constituição Federal tenha sido aprovada em 1988 (CF/1988), o capítulo previdenciário foi regulamentado somente no ano de 1991, momento a partir do qual os efeitos da CF/1988 se fizeram sentir plenamente. O destaque às aposentadorias por idade se deve a que estas correspondem atualmente a quase 70% dos benefícios rurais. A partir de 1991, constataram-se dois fenômenos concomitantes: i) o valor dos benefícios dobrou subitamente, pela duplicação do piso previdenciário rural, de meio para um salário-mínimo; e ii) nos três anos seguintes, o contingente total de aposentadorias por idade também se multiplicou por 2.5. A isso se soma o fato de que, poucos anos depois da estabilização de 1994, o salário-mínimo também dobrou em termos reais.⁶ Com isso, entre 1991 e 1994 o total de aposentados rurais por idade passou de 1,9 para 3,8 milhões de pessoas. Conseqüentemente, em poucos anos, a partir de 1991, a despesa com aposentadorias rurais, em termos reais, se multiplicou nada menos que por 8. No total, entre 1980 e 2022, o total de benefícios rurais cresceu a uma taxa média (física) de 3,4% a.a., enquanto a população total cresceu ao ritmo de 1,3% a.a..

⁵ Isto não é difícil de entender. Naquela época (antes da internet), havia um ônus não desprezível para que o indivíduo tivesse seu benefício concedido, pois o interessado tinha que se deslocar por longas distâncias para agendamentos, entrevistas e apresentação de documentos ao INSS. A isso se somava, provavelmente, certa timidez natural do beneficiário potencial, pouco acostumado a lidar com os meandros da burocracia. Dado o baixo valor das aposentadorias, muitos beneficiários simplesmente não se interessavam em receber um valor tão baixo. Quando o valor da aposentadoria dobrou, aumentou o incentivo e interesse por parte de potenciais beneficiários, os quais buscaram as agências do INSS. Isso fez com que, nos anos posteriores a 1994, houvesse inclusive uma queda anômala do estoque de benefícios, pois, devido à mudança súbita de composição do contingente, o conjunto dos aposentados passou a contar com um número elevado de pessoas muito idosas, que faleceram nos anos imediatamente posteriores.

⁶ E depois de dobrar, continuou aumentando nos anos seguintes.

Gráfico 1
Benefícios rurais (milhões de benefícios ativos)



OBS: Benefícios ativos. Até 2003, o dado refere-se aos benefícios em manutenção, incluindo benefícios suspensos.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, vários anos, e Boletim Estatístico da Previdência Social, vários números.

A Tabela 1 mostra a composição do quantitativo de benefícios, na posição referente a fins de 2022.

Tabela 1
Benefícios previdenciários (dezembro 2022)

Composição	Clientela (%)			Benefícios rurais (milhões)	%
	Urbana	Rural	Total		
Aposentadorias*	67,6	32,4	100,0	7,272	74,0
Idade	43,9	56,1	100,0	6,779	69,0
Invalidez*	86,5	13,5	100,0	0,468	4,8
T.contribuição	99,6	0,4	100,0	0,025	0,3
Pensões*	70,8	29,2	100,0	2,418	24,6
Auxílio-doença*	90,5	9,5	100,0	0,102	1,0
Outros	93,7	6,3	100,0	0,039	0,4
Total	69,7	30,3	100,0	9,832	100,0

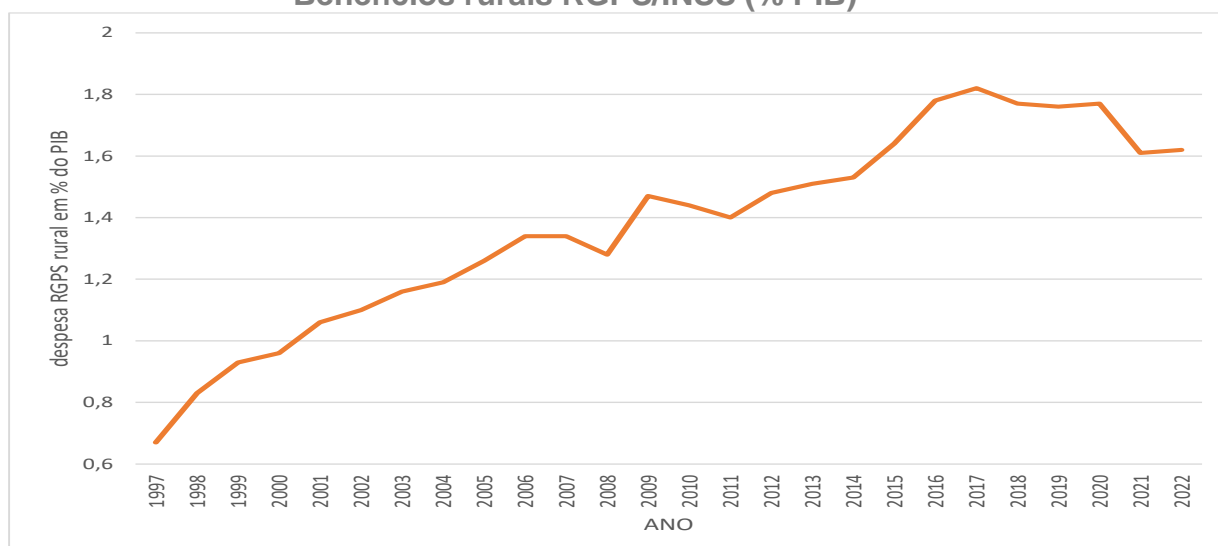
Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. * Previdenciárias e acidentárias.

As informações mais relevantes desse “raio X” dos benefícios são as seguintes:

- os benefícios rurais representam cerca de 1/3 (32%) das aposentadorias totais, sendo cerca de 56% das aposentadorias totais por idade, além de 29% do total das pensões previdenciárias e acidentárias; e
- dos benefícios rurais, 74 % correspondem a aposentadorias – a grande maioria por idade - e cerca de 25% das pensões, sendo os demais benefícios de apenas 1% do total rural.

O Gráfico 2 mostra o efeito desse conjunto de fenômenos na despesa previdenciária rural nos últimos 25 anos. O aumento deste decorre de três fenômenos: i) o citado efeito relacionado com a generosidade das regras; ii) o baixo crescimento da economia nas últimas 4 décadas (“efeito denominador”); e iii) o aumento real do salário mínimo depois de meados da década de 1990. Com isso, no período considerado houve um incremento de um “delta” de 1,0 % do PIB da despesa com benefícios rurais.⁷

Gráfico 2
Benefícios rurais RGPS/INSS (% PIB)



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional e Ministério da Previdência Social.

A Tabela 2 apresenta o cotejo de receitas e despesas associadas com cada uma das clientelas previdenciárias – urbana e rural – em percentual do PIB, para 2022. Nota-se que o déficit previdenciário do RGPS/INSS é, em sua maior parte, rural, relacionado por sua vez com os baixíssimos níveis de arrecadação nesse segmento: enquanto no meio urbano a arrecadação previdenciária cobre 83 % das despesas, no meio rural esse coeficiente, em 2022, foi de cerca de 6% do gasto. Uma outra forma de ver a mesma questão é que, enquanto na composição da despesa, os benefícios rurais respondem por 20 % da soma da despesa com benefícios urbanos e rurais, na receita essa participação rural é de menos de 2% da arrecadação total.

⁷ A queda dos últimos anos se deve a uma combinação muito específica de estabilidade do valor real do salário mínimo e forte crescimento do PIB depois da pandemia de 2020. Cabe ressaltar, porém, que de agora em diante a equação deverá se inverter, com crescimento mais moderado da economia em relação ao triênio 2021/2023 e com o salário mínimo aumentando depois de 2023, o que tende a causar uma nova reversão da trajetória da curva do gráfico a partir de 2024.

Tabela 2
Resultado fiscal do RGPS/INSS: 2022 (% PIB)

Composição	Arrecadação	Despesa	Déficit
Urbana	5,22	6,29	1,07
Rural	0,09	1,62	1,53
Total	5,31	7,91	2,60

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – considerado a revisão do PIB em 05/12/2023.

Por último, a Tabela 3 mostra o peso do segmento de pessoas com 55 anos e mais de idade na composição da população total, lembrando que a regra para a aposentadoria por idade no meio rural é de 55 anos para as mulheres (62 no meio urbano) e de 60 para os homens (65 no meio urbano). A diferença entre os grupos “55 anos e mais” e “60 anos e mais”, por definição, corresponde ao grupo etário especificamente de 55 a 59 anos de idade. Este, no caso específico das mulheres nesse intervalo, era de 2,8 % da população total em 2020, percentual esse que aumentará para 3,2 % da população total em 2060. Alguém pode julgar que ainda estamos muito distantes daquele ano, mas é preciso considerar que quem estaria em idade de se aposentar na época entrará no mercado de trabalho na altura dos dias de hoje, portanto faz todo o sentido pensar quais serão as condições em que esse grupo de pessoas estará em condições de se aposentar na época. Repare-se que o universo composto pela soma de “homens com 60 anos e mais de idade” e “mulheres com 55 anos e mais de idade” passará de 17,1 % da população total em 2020 para nada menos que 35,4 % do total – mais do dobro! – 40 anos depois. Os dados sugerem que conservar intacta a possibilidade de aposentadoria no meio rural aos 60 anos para os homens e aos 55 anos para as mulheres é algo dificilmente compatível com as tendências demográficas futuras.

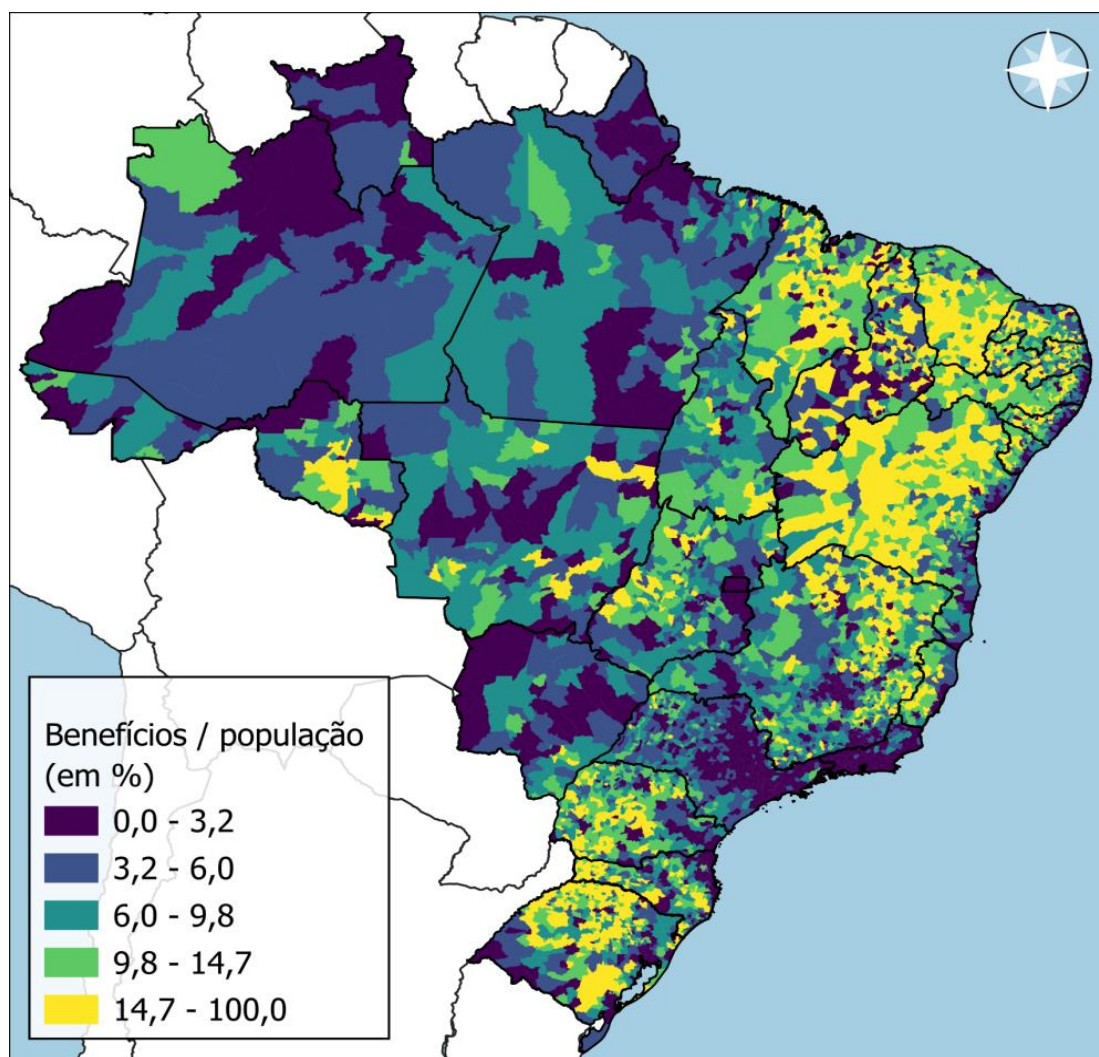
Tabela 3
Composição da população por grupos etários (%)

Ano	55+		60+		População idosa no total/a			
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	55+		60+	
					Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2010	45,2	54,8	44,5	55,5	6,8	8,2	4,8	5,9
2020	44,9	55,1	44,1	55,9	8,8	10,8	6,3	8,0
2030	44,8	55,2	44,0	56,0	11,0	13,5	8,2	10,5
2040	45,1	54,9	44,0	56,0	13,6	16,7	10,3	13,1
2050	45,0	55,0	44,1	55,9	15,8	19,3	12,6	15,9
2060	45,2	54,8	44,4	55,6	17,4	21,1	14,3	17,9

/a População por gênero no grupo etário em relação à população total de ambos os gêneros Fonte: IBGE (Projeção populacional 2018).

Como citado anteriormente, a maior importância relativa da previdência rural está, em especial, no interior da região Nordeste (Figura 1). Essa característica, como citado anteriormente, acaba gerando elevada resistência política às propostas de alteração das regras de aposentadoria para esse grupo no Congresso Nacional.

Figura 1: Benefícios do RGPS/INSS Rural (permanentes e temporários) em relação à população (%) – 2020



Fonte: IPEA (2023)

Para completar esta apresentação dos fatos estilizados associados aos benefícios rurais, bem como a figura acima explicada, a Tabela 4 mostra o peso relativo, no ano censitário de 2022, Estado por Estado, região por região e para o país como um todo, dos benefícios rurais em relação a um universo específico da população idosa, representado pela soma de dois subconjuntos: o dos homens com 60 anos e mais de idade e o das mulheres com 55 anos ou mais de idade, respectivamente. Esses dois parâmetros são justamente aqueles associados à concessão de benefício por aposentadoria rural por idade, embora caiba o esclarecimento de que, no numerador da fração, encontram-se todos os

benefícios e não apenas as aposentadorias por idade, o que inclui também as aposentadorias por invalidez, as pensões por morte, etc.

O fato de existirem Estados com um coeficiente entre esses dois grupos – o dos benefícios e o da população idosa, no conceito explicado – maior do que o observado em outros não significa necessariamente negligência na concessão do benefício e, sim, apenas a maior incidência de beneficiários da previdência rural, por razões demográficas. No Maranhão, com uma população rural mais importante do ponto de vista relativo, a alta relação Beneficiários rurais/População idosa reflete o peso da composição rural na conformação da população local. Já no caso extremo oposto, do Rio de Janeiro, esse baixo coeficiente corresponde também à menor participação de beneficiários da previdência rural na população fluminense. Cabe ressaltar que essa questão não guarda relação, necessariamente, com o grau de desenvolvimento do Estado, medido por exemplo pelo seu IDH ou pela renda per capita. No Amazonas, por exemplo, com níveis de pobreza elevados, mas com a Zona Franca gerando um menor peso de beneficiários da previdência rural em relação ao restante da região Norte, o coeficiente Benefícios rurais/População idosa é parecido ao do Paraná, no Sul, cuja extensão agrícola é mais importante do que em São Paulo, para citar um caso. A tabela fornece uma espécie de “mapa” do que se poderia denominar de “economia política da previdência rural”. Uma proposta de modificação das regras de concessão do benefício rural que implicasse aproximar os limites de idade para a aposentadoria considerados no meio rural daquelas que vigoram no meio urbano enfrentaria, previsivelmente, uma oposição cerrada das bancadas de parlamentares do Nordeste e bastante forte dos representantes da região Norte, gerando provavelmente certa indiferença no Sudeste. Tais questões, naturalmente, teriam que ser adequadamente consideradas no desenho final de uma proposta alternativa ao status quo vigente nesse campo.

Tabela 4
Benefícios rurais RGPS/INSS (julho 2022) vs. População idosa (Censo 2022)

Estados A/B (%)	Benefícios rurais emitidos RGPS/INSS (A)		População específica (B)
Brasil	9.736.236	38.263.091	25,4
Norte	930.398	2.182.835	42,6
Rondônia	139.904	238.084	58,8
Acre	46.671	94.744	49,3
Amazonas	119.090	434.140	27,4
Roraima	20.775	62.078	33,5
Pará	460.715	1.052.441	43,8
Amapá	21.674	75.882	28,6
Tocantins	121.569	225.466	53,9
Nordeste	4.867.623	9.477.602	51,4
Maranhão	800.535	982.563	81,5
Piauí	431.421	587.252	73,5

Ceará	808.209	1.548.629	52,2
Rio Grande do Norte	271.866	600.368	45,3
Paraíba	366.818	733.909	50,0
Pernambuco	598.993	1.602.568	37,4
Alagoas	200.727	495.860	40,5
Sergipe	154.642	358.109	43,2
Bahia	1.234.392	2.568.344	48,1
Sudeste	1.834.786	17.733.166	10,3
Minas Gerais	1.072.739	4.324.436	24,8
E. Santo	189.839	749.984	25,3
Rio de Janeiro	70.695	3.574.398	2,0
São Paulo	501.513	9.084.348	5,5
Sul	1.523.580	6.263.399	24,3
Paraná	568.754	2.264.878	25,1
Santa Catarina	322.247	1.423.150	22,6
Rio Grande do Sul	632.579	2.575.371	24,6
Centro-Oeste	579.849	2.606.089	22,2
Mato Grosso do Sul	102.541	469.899	21,8
Mato Grosso	174.985	522.511	33,5
Goiás	250.749	1.165.449	21,5
Distrito Federal	51.574	448.230	11,5

OBS: População específica: Homens 60 anos e mais + Mulheres 55 anos e mais.

Fontes: Para os benefícios do RGPS, Boletim Estatístico da Previdência Social. Para o Censo 2022, IBGE.

3. A reforma de 2019 e as regras intocadas

Em 2019, o Brasil aprovou uma reforma da Previdência Social (EC 103/2019), claramente mais ambiciosa que as mudanças constitucionais que tinham sido aprovadas em 1998, no Governo Fernando Henrique Cardoso e em 2003, no Governo Lula.

Resumidamente, as novas regras de aposentadoria do RGPS/INSS estabeleceram o seguinte:⁸

- para os novos entrantes, foi eliminada a distinção entre as aposentadorias “por idade” e “por tempo de contribuição”, sendo a aposentadoria concedida aos 65 anos aos homens e aos 62 às mulheres, com o valor da aposentadoria variando em função do tempo de contribuição;
- para aqueles que já se encontravam no mercado de trabalho por ocasião da reforma, houve um aumento gradual da idade de aposentadoria para as mulheres que se aposentam por idade no meio urbano, de 60 para 62 anos de idade;
- não houve qualquer alteração das regras para as aposentadorias rurais;

⁸ Optou-se por deixar de lado uma série de detalhes que não vem ao caso aqui lembrar, dado que a reforma foi bastante exaustiva e comportou uma série de disposições muito específicas.

Textos para discussão

26.01.2024

- para aqueles que já se encontravam no mercado de trabalho ao ser aprovada a reforma e próximos à aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria é permitida, desde que cumprido o requisito de tempo de contribuição (30 anos as mulheres e 35 os homens), e, adicionalmente, um entre outros dois dispositivos, à escolha do beneficiário: uma idade mínima crescente ou, alternativamente, um requisito de soma de anos de contribuição e idade (“sistema de pontos”).⁹

No caso do RGPS/INSS, a Tabela 5 sintetiza essas condições da transição para três anos específicos: o ano da reforma (2019), o ano de conclusão do presente artigo (2024) e o ano de 2033 (fim da transição). O conjunto de transições consistiu, em resumo, em:

- i) requisito de idade para a aposentadoria por idade das mulheres: aumento anual de 60 para 62 anos, com transição concluída em 2023;
- ii) idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição para os homens: aumento de 61 para 65 anos, com transição concluída em 2027;
- iii) idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição para as mulheres: aumento de 56 para 62 anos, com transição concluída em 2031;
- iv) sistema de pontos para aposentadoria por tempo de contribuição para os homens: aumento de 96 para 105 pontos, com transição concluída em 2028; e¹⁰
- v) sistema de pontos para aposentadoria por tempo de contribuição para as mulheres: aumento de 86 para 100 pontos, com transição concluída em 2033.

Já as regras de aposentadoria rural se mantiveram intactas. O fato não deixa de impressionar, quando se considera que a CF/1988 reduziu em 5 anos a idade de aposentadoria rural em relação às regras do setor urbano. A evolução da expectativa de vida no Brasil é apresentada na Tabela 6. Na comparação de 50 anos, aproximadamente, entre a situação da década de 70 e a atual, é evidente o grande contraste entre a maior benevolência das regras de aposentadoria e a mudança da expectativa de vida entre aquela época e o último ano disponível com tábua de mortalidade específica (2022).

⁹ Outra regra de transição específica exclusiva àqueles que estivessem a menos de 2 anos da aposentadoria instituiu um “pedágio” de 50% adicional sobre o tempo de contribuição faltante para a aposentadoria por tempo de contribuição.

¹⁰ O sistema de pontos é fácil de explicar. Considere-se o caso de um homem, por exemplo, que tenha conseguido estudar até tarde na Faculdade e tenha começado a contribuir ao RGPS/INSS aos 21 anos, mantendo o vínculo ininterrupto a partir daí, até se aposentar. Ele poderá fazê-lo então ao alcançar 105 pontos com 63 anos de idade, quando a soma desta com os 42 anos de contribuição dará o resultado de 105. Observe-se que, pela regra antiga, essa pessoa poderia se aposentar aos 56 anos de idade, apenas com 35 de contribuição, o que significa que a reforma terá afetado a pessoa em 7 anos, dilatando o período contributivo e diminuindo pelo mesmo número de anos o período de pagamento de aposentadoria pelo RGPS/INSS. Tal fato dá uma ideia da magnitude considerável do efeito da reforma, que, dependendo da idade, pode ser ainda maior (8, 9 ou 10 anos) para outros casos específicos.

Tabela 5
Exigências para a aposentadoria tempo de contribuição
– regra de transição – e rural

Ano	Tempo de contribuição (urbanos)				Idade: Rurais (anos)	
	Pontos		Idade mínima (anos)		Homens	Mulheres
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres		
2019	96	86	61	56	60	55
...						
2024	101	91	63,5	58,5	60	55
...						
2033	105	100	65	62	60	55

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Federal.

Tabela 6
Expectativa de vida por idade: anos

Idade	1970/80		2022		Aumento	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
0	55	60	72	79	17	19
10	63	67	73	80	10	13
20	65	68	74	80	9	12
30	67	70	75	81	8	11
40	69	72	76	81	7	9
50	72	74	78	82	6	8
55	74	76	79	83	5	7
60	76	77	80	84	4	7
65	78	79	82	85	4	6
70	81	81	83	86	2	5

Fonte: Para 1970/1980, Ferreira de Santana, Castro e Bissi (2002). Para 2022, tábua de mortalidade do IBGE.

Observe-se que, ao mesmo tempo em que entre 1987 – antes da CF/1988 – e atualmente, o requisito de idade de aposentadoria no meio rural diminuiu 5 anos, entre os anos 70 do século passado e 2022, a expectativa de vida dos homens aos 60 anos aumentou 4 anos e das mulheres aos 55 anos aumentou 7 anos.¹¹ Conseqüentemente, a expectativa de duração do benefício de aposentadoria ampliou-se enormemente, considerando o efeito simultâneo da diminuição do requisito de elegibilidade e ampliação da longevidade. Também parece pouco crível supor que uma mulher, na conjuntura atual, aos 55 anos de idade tenha

¹¹ O maior aumento na sobrevivência das mulheres relaciona-se fortemente aos avanços na prevenção de tipos de câncer especificamente femininos, notadamente o de mama.

perdido, de forma relevante, a capacidade laboral em decorrência da idade avançada.

Devido aos impactos da reforma de 2019, passou a ocorrer um incremento da diferença da média de início de recebimento do benefício da idade de aposentadoria por idade urbana vis-à-vis rural. Em 2019, antes da reforma, no caso das mulheres, a idade média na data de início de benefício da aposentadoria por idade urbana era de 61,7 anos, cerca de 5,5 anos a mais que a mesma espécie rural, que foi de 56,2 anos. Em 2021, a idade média da aposentadoria rural permaneceu praticamente no mesmo patamar (56,3 anos), mas a das mulheres urbanas cresceu para 63,0 anos, de tal sorte que a diferença de idade de aposentadoria entre mulheres urbanas e rurais cresceu de 5,5 anos, em 2019, para 6,7 anos em 2021 (Costanzi e Santos, 2022). Também houve incremento da diferença quando se considera a média de idade das aposentadorias por idade urbana e rural considerando ambos os sexos: em 2019, essa diferença, que era de 5,0 anos (63,2 contra 58,2 anos), se elevou para 6,0 anos em 2021 (64,3 anos contra 58,3 anos - Costanzi e Santos, 2022).

A Tabela 7 mostra a relevância da questão, à luz da participação das aposentadorias femininas. Observe-se que, no universo do contingente das aposentadorias por idade, as aposentadorias femininas são 65 % das aposentadorias urbanas e 61 % das rurais. O maior peso feminino entre as aposentadorias urbanas por idade decorre das aposentadorias por tempo de contribuição serem ainda predominantemente masculinas. Assim, proporcionalmente, “sobra” um menor número de homens no meio urbano para se aposentar por idade.¹²

Tabela 7
Participação das aposentadorias femininas no total de aposentadorias por idade: estoque (%)

Período	Urbanas	Rurais
1996/00	63,1	62,0
2001/05	65,0	61,0
2006/10	64,9	60,1
2011/15	65,5	60,5
2016/20	65,7	60,9
2021/22	64,6	61,2

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

A Tabela 8 apresenta a composição das aposentadorias no meio rural, as quais, conjuntamente com as pensões, compõem a grande maioria dos benefícios rurais (Tabela 1). Observa-se que as aposentadorias femininas rurais por idade representam nada menos que 96 % das aposentadorias femininas rurais e que o total de aposentadorias femininas correspondem a 59 % do total de aposentadorias rurais.

Tabela 8
Aposentadorias rurais ativas por sexo do segurado: 2022 (quantidade)

Composição	Masculinas	Femininas	Ignorado	Total
Idade	2.645.857	4.151.130	1.693	6.798.680
Invalidez	286.840	167.120	456	454.416
Tempo de contribuição	23.090	1.912	0	25.002
Total aposentadorias rurais	2.955.787	4.320.162	2.149	7.278.098

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

A evolução anual do contingente de benefícios está sujeita a algumas oscilações, resultante de fatores tais como greves do RGPS/INSS; gargalos burocráticos que surgem ou são desobstruídos, o que acaba por gerar oscilações no tamanho das filas de espera para a concessão de benefícios; etc. Com o intuito de analisar dados mais harmonizados, é conveniente utilizar taxas de crescimento médias de períodos mais longos. A Tabela 9 mostra uma tendência de queda das taxas de variação do contingente de aposentadorias por idade ao longo da última década: essa taxa média de variação por períodos de 5 anos tinha sido de 4,2 % nos 5 anos encerrados em 2012 e foi de 2,9 % a.a. nos 5 anos completados em 2022.

Tabela 9
Taxa variação média anual das aposentadorias emitidas por idade
Média anual jan/dez (% a.a.)

Período	Urbanas	Rurais	Total
2005/10	5,6	3,4	4,1
2006/11	5,6	3,4	4,1
2007/12	5,9	3,4	4,2
2008/13	6,0	3,2	4,1
2009/14	5,8	3,0	4,0
2010/15	5,9	2,7	3,8
2011/16	6,0	2,4	3,7
2012/17	6,3	2,1	3,6
2013/18	6,4	1,8	3,5
2014/19	6,3	1,3	3,2
2015/20	6,4	1,2	3,2
2016/21	6,1	1,0	3,0
2017/22	5,6	1,1	2,9

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (vários números).

Na tabela, há três elementos que se destacam:

- a) a maior taxa de crescimento das aposentadorias no meio urbano, reflexo natural do processo de migração do campo para a cidade que ocorreu ao

- longo das décadas anteriores e que poderia ser esperado pela continua queda da ocupação absoluta e relativa no setor agropecuário;
- b) a taxa de variação expressiva de 3,6 % da média de crescimento físico do total da variável nos últimos 15 anos; e
 - c) a tendência de declínio recente da taxa, em parte pelo efeito da reforma aprovada em 2019, que reprimiu temporariamente o fluxo de novas aposentadorias urbanas por idade do gênero feminino.

Embora a taxa de variação do contingente de aposentadorias rurais por idade esteja em queda, a Tabela 1 indica que as aposentadorias rurais correspondem ainda a 56 % das aposentadorias totais por idade. Portanto, as regras associadas a esse tipo de benefício geram um impacto significativo sobre a dinâmica de crescimento das aposentadorias por idade, daí a importância de acompanhar sua evolução. Considerando ainda a existência de um diferencial importante entre as exigências para as aposentadorias urbana e rural, será muito difícil, de agora em diante, mudar a regra das primeiras, sem alterar também as das segundas.

4. O debate sobre as justificativas de tratamento diferenciado

Em relação à experiência internacional no tema da previdência rural, é notável que a existência de tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais e/ou ocupados na agropecuária não é prática comum, sendo predominante o tratamento similar entre trabalhadores urbanos e rurais. Como destaca Fabio Zambitte, “apesar da relevância, o tratamento diferenciado não é a regra na América Latina, somente contando com cobertura efetiva e dirigida aos rurícolas no Brasil, Equador e México, embora os dois últimos tenham reduzido sua efetividade nos últimos anos”.¹² Schwarzer (2000) cita, que além dos modelos de previdência universais, que acabam garantido proteção aos trabalhadores rurais, também há alguns países que, embora baseados nos princípios contributivos “bismarckianos”, discriminam positivamente a clientela rural no desenho das regras de contribuição e elegibilidade, criando a classificação de “modelo contributivo diferenciado”. Segundo Schwarzer (2000, p. 8), “na previdência rural, o problema fundamental a ser enfrentado é o fato de que o modelo tradicional contributivo foi desenhado para trabalhadores urbanos, industriais, assalariados formais e com rendimentos regulares. A realidade rural, no entanto, apresenta rendimentos em periodicidades diferentes, com irregularidade de fluxos monetários e formas diferenciadas de ocupação (posse, agricultura familiar, assalariamento, etc.)”. Cabe notar, entretanto, que irregularidade em auferir renda não é situação exclusiva aos trabalhadores rurais ou da agropecuária, uma vez que afeta parcela relevante dos trabalhadores urbanos, em especial, em países não-desenvolvidos ou em desenvolvimento. Tal possibilidade pode, inclusive, estar sendo ampliada em meio aos processos recentes de digitalização e de flexibilização no mercado de trabalho. Logo, ainda que a possibilidade de níveis reduzidos e/ou instáveis de renda devem ser considerados pela política previdenciária de maneira equitativa entre seus

¹² Zambitte (2011), página 226.

Textos para discussão

26.01.2024

diferentes segurados, uma vez que são situações não-exclusivas de trabalhadores do setor rural”.

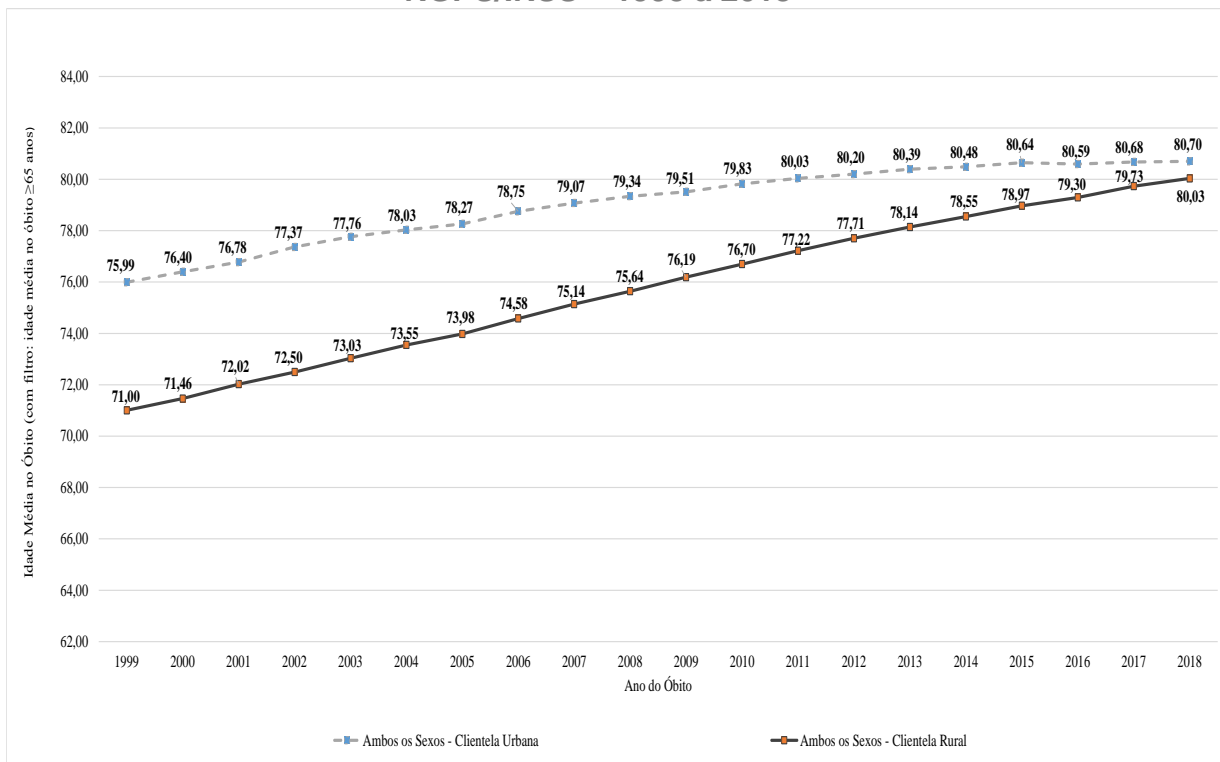
No caso de modelos com tratamentos diferenciados, como França, Polônia e Alemanha, existem diversos arranjos, como o caso alemão no qual os assalariados rurais são participantes obrigatórios do regime geral, mas possuem um fundo de financiamento adicional para seus benefícios (Schwarzer, 2000). Também mais recentemente, também houve a criação de sistema de previdência voltado para os trabalhadores rurais na China (Ebenstein, A; Leung, S. 2010; Dorfman, Wang, O’Keefe, Cheng, 2013; Lingguo, Hong, Ye, Zhong, 2018; Huang, Chuanchuan, 2021).

Um ponto central sobre o debate da previdência rural no Brasil é analisar quais as justificativas existentes para o tratamento diferenciado entre os meios rural e urbano e, em especial, o elevado diferencial na idade de aposentadoria, bem como quais são os custos e benefícios associados a essa diferença. É perfeitamente razoável que a sazonalidade da produção seja um argumento favorável a uma forma diferenciada de contribuição, incidente sobre a comercialização da produção, o que, contudo, não aparenta ser uma justificativa para idades de aposentadoria tão reduzidas no meio rural, em relação aos trabalhadores urbanos. A diferenciação de idades de aposentadoria poderia ser justificada pela existência de um diferencial relevante da expectativa de (sobre)vida entre trabalhadores urbanos e rurais, de maneira a igualar a duração média dos benefícios entre as clientelas. Contudo, inexistente evidência robusta de diferença de expectativa de sobrevida desfavorável aos trabalhadores rurais. Existe, a rigor, evidência do contrário. Conforme mostrado por Albuquerque (2019), a expectativa de sobrevida de indivíduos que residiam em áreas rurais foi superior à obtida para a área urbana, para ambos os sexos e para todas as idades. Como exemplo, a expectativa de sobrevida aos 60 (55) anos para homens (mulheres) rurais foi de 22,3 (27,4) e urbano(a)s foi de 18,6 (26,5), o que culminaria com maior expectativa de sobrevida rural de 3,7 anos para homens aos 60 anos, e de 0,9 ano para as mulheres aos 55 anos. Embora a análise tenha sido feita pelo critério de domicílio e não pelo critério previdenciário de atividade econômica, outras análises mais focadas na questão previdenciária também apresentaram resultado semelhante. Ademais, há uma correlação relevante entre trabalhar no setor agropecuário e residir em domicílio rural, bem como exercer atividade não agropecuária e residir em área urbana. Do total de 8,5 milhões de trabalhadores ocupados no setor de “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura”, cerca de 5,8 milhões (quase 70% do total) tinham domicílio em área rural.¹³

A partir da comparação entre a idade média de óbito entre as aposentadorias por idade urbana e rurais, Santos et al (2020) e Vizioli e Costanzi (2022) mostraram que houve forte convergência da idade média de óbito entre a clientela rural e urbana no período de 1999 a 2018 (Gráfico 3). Logo, o conjunto de estudos e informações apresentadas coloca em dúvida a validade da justificativa do diferencial de idade mínima da aposentadoria a partir de diferenciais de sobrevida supostamente desfavoráveis aos trabalhadores rurais.

¹³ Estimativa feita a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2022 – 5º visita.

**Gráfico 3 – Idade Média de Óbito –
Aposentadorias por Idade Urbanas e Rurais
RGPS/INSS – 1998 a 2018**



Fonte: Santos et al (2020), Vizioli e Costanzi (2022).

O critério de diferenciação de tratamento por setor de atividade econômica (urbano e rural) traz diversas implicações inapropriadas. Ao estabelecer um tratamento diferenciado a um grupo particular, é importante que esses benefícios sejam focalizados, ou seja, restritos ao grupo definido. Contudo, o critério de “setor” possui certa porosidade, visto que é comum a migração dos trabalhadores entre diferentes setores de atividade ao longo da vida profissional. Na realidade, na prática, está havendo uma migração importante da ocupação do setor primário para o de serviços, com uma diminuição da ocupação na agropecuária, tanto em termos absolutos como de importância relativa, e um incremento do setor terciário.

Para dar maior clareza aos custos associados à previdência rural, foi feita uma estimativa, a partir da base dos microdados de registros administrativos, mais especificamente dos dados da folha de dezembro de 2022.¹⁴ As estatísticas descritivas da estrutura etária dos aposentados por idade rural em dezembro de 2022 são apresentadas na Tabela 10 e no Gráfico 4, mostrando que a idade média do estoque ativo era de 71,1 anos. Obviamente, há um grande volume de benefícios nas idades iniciais de concessão de 60/55 anos. Contudo, pode-se observar um volume relevante de beneficiários com idades bastante elevadas,

¹⁴ Na base de dados, foram encontrados casos de mulheres com idade inferior a 55 anos e homens com menos de 60 anos. Esses casos foram excluídos da base.

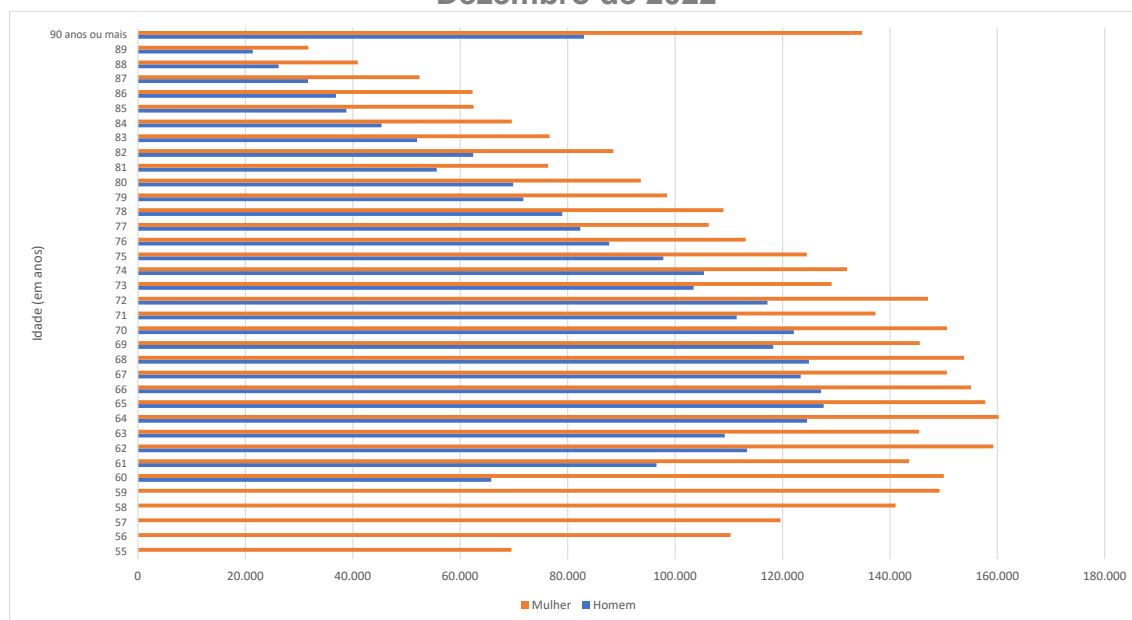
com pelo menos 10% dos beneficiários que tinham 84 anos ou mais de idade, havendo, inclusive, cerca de 218 mil com 90 anos ou mais de idade. Uma idade de 90 anos pode representar um benefício com duração de, pelo menos, 35 anos para mulheres e 30 anos para homens.

Tabela 10 – Estatística Descritiva da Estrutura Etária dos Aposentados por Idade Rural – RGPS/INSS – dezembro de 2022

Variável	Total	Homem	Mulher
Média	71,1	72,2	70,3
Mediana	70	71	69
Moda	65	65	64
Percentis			
10	60	62	58
25	64	66	62
50	70	71	69
70	76	76	75
75	77	78	77
90	84	84	84

Fonte: elaboração dos autores a partir dos microdados de registro administrativo.

Gráfico 4 - Estrutura Etária das Aposentadorias por Idade Rural – Dezembro de 2022



Fonte: elaboração dos autores a partir dos microdados de registro administrativo

A partir dessa distribuição etária, é possível estimar o custo ou a despesa associada ao estoque de aposentadoria por idade rural em dezembro de 2022.

Textos para discussão

26.01.2024

Tal abordagem aproxima-se de um dos conceitos de dívida implícita da previdência em sistemas financiados por repartição, associado aos passivos acumulados até a data, ou seja, o valor presente dos benefícios a serem pagos no futuro com base no valor dos direitos adquiridos dos beneficiários (Sidone et al, 2022).¹⁵ Considerando apenas o estoque ativo, a fórmula 1 apresenta uma maneira simples de cômputo da dívida implícita previdenciária rural (somente aposentadorias):

$$\text{Passivoprevrural} = \sum H_i * E_{Shi} * S_{\text{manual}} + \sum M_i * E_{Smi} * S_{\text{manual}}$$

Onde:

Passivoprevrural = Valor presente do benefício de aposentadoria por idade rural – estoque ativo de benefícios em dezembro de 2022 – fluxo até cessação;

H_i = Total de beneficiários homens de aposentadoria por idade rural com idade i

E_{Shi} = Expectativa de sobrevida para homens com idade i

S_{manual} = salário-mínimo anual (supondo R\$ 1.320/mensal com 13^o pagamentos anuais)

M_i = Total de beneficiárias mulheres de aposentadoria por idade rural com idade i

E_{Smi} = Expectativa de sobrevida para mulheres com idade i

Com base nesta metodologia simplificada (sem desconto intertemporal), a estimativa da dívida implícita previdenciária dos atuais beneficiários de aposentadoria (não inclui novas concessões de benefícios) é de R\$ 1,725 trilhão (Tabela 11) em um cenário sem ganho real do salário-mínimo e com a utilização da tábua de mortalidade mais recente disponibilizada pelo IBGE (2022).

Tabela 11 – Estimativa da Despesa com estoque de aposentadorias por idade rural ativas em dezembro de 2022 – RGPS/INSS – em R\$ trilhões de 2023

Gênero/sexo	Despesa sem ganho real do salário mínimo
Mulher	1,158
Homem	0,567
Total	1,725

Fonte: elaboração dos autores a partir dos microdados de registro administrativo – usando salário mínimo de R\$ 1.320 em um cenário sem ganho real e com 13 pagamentos por ano.

A fragilidade do financiamento da previdência rural é evidente: a receita rural do RGPS, no ano de 2022, permitiu cobrir apenas cerca de 6% da despesa do setor

¹⁵ A literatura apresenta outros conceitos de passivos implícitos, de maneira a incluir, além dos passivos dos atuais beneficiários, os dos atuais e futuros trabalhadores.

rural do RGPS/INSS.¹⁶ Como veremos, isso traz implicações redistributivas importantes. Um aspecto importante em relação ao financiamento do RGPS/INSS é a ampla gama de tratamentos diferenciados, tanto em termos de custeio quanto de benefícios. Em termos de financiamento, os tratamentos diferenciados a setores como a agropecuária acarretam o custo indireto de exigir alíquotas de contribuição efetivas mais elevadas aos setores não-beneficiados. A análise do peso relativo das contribuições previdenciárias oficiais e do FGTS por setor de atividade econômica, elaborado a partir da tabela de recursos e usos das Contas Nacionais do IBGE, dá uma dimensão dos impactos setoriais (Tabela 12).

Quando se compara a relação do valor da contribuição para previdência social e o FGTS sobre o Valor Adicionado Bruto do setor e o valor da produção, pode-se ter um indicador do peso relativo dessas contribuições sobre os diferentes setores da economia. Considerando essa relação entre as contribuições divididas pelo Valor Adicionado Bruto, em 2019 (antes da pandemia de Covid-19), enquanto a média geral foi de 8,7%, os setores com menor relação foram atividades imobiliárias (0,3%), Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (2,6%), serviços domésticos (2,6%), indústrias extrativas (3,3%) e eletricidade e gás (3,5%). Por outro lado, há vários setores onde essa relação é acima da média e já superior a 10%, mais especificamente, transporte, armazenagem e correio (10,2%), comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (10,4%), administração pública, defesa e seguridade social (11,3%), indústria de transformação (11,7%), atividades administrativas e serviços complementares (13,6%) e educação (15,5%). Portanto, a título de comparação, essa relação na indústria de transformação e na educação eram de, respectivamente, 4,5 e 5,9 vezes a que prevalecia na agricultura e pecuária (Costanzi, 2023a).

Essas diferenças setoriais expressivas, embora decorram parcialmente das próprias características do setor, como uso intensivo de mão-de-obra, nível salarial, informalidade e outros, também refletem as diferentes regras para a contribuição previdenciária, já que o setor rural possui um tratamento diferenciado com alíquotas de contribuição mais reduzidas e incidentes sobre a comercialização da produção. Cabe destacar que tais alíquotas, que já eram baixas, foram reduzidas em 2018, em plena discussão de reforma da previdência iniciada em 2016. A Lei 13.606/2018 reduziu a contribuição devida à seguridade social pelo empregador pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, de 2,5% para 1,7%, da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção.

Em 2022, o setor rural do RGPS/INSS teve uma receita de cerca de R\$ 9 bilhões e uma despesa de R\$ 163 bilhões, gerando um déficit de cerca de R\$ 154 bilhões. Em um período de 10 anos (2013 a 2022), o déficit do RGPS/INSS rural chegou a R\$ 1,1 trilhão em valores nominais. Claramente, as regras

¹⁶ Há um outro cálculo simples que auxilia na compreensão da magnitude dos valores envolvidos. Considere-se um caso padrão de uma pessoa do gênero feminino que se aposenta no meio rural aos 55 anos de idade e vai a óbito aos 85 anos, recebendo portanto o benefício de um salário-mínimo durante 30 anos. Com uma taxa de desconto de 3% a.a. e 13 pagamentos anuais, isso corresponde a um valor presente de 258 salários-mínimos, mesmo sem ganho real deste. Para um salário-mínimo de R\$ 1.320, esse montante totalizaria cerca de R\$ 341 mil.

Textos para discussão

26.01.2024

previdenciárias do setor rural aproximam esse público de um sistema de proteção que beira o não-contributivo. Para manutenção de um caráter previdenciário (contributivo) e não-assistencial, é imprescindível uma discussão sobre o redimensionamento da magnitude de contribuição do setor rural.

Considerando os dados das Contas Nacionais por setor de atividade, a agricultura e pecuária, que respondeu por 12,4% da ocupação total do país, em 2019, foi responsável por apenas 1,5% da receita previdenciária e de FGTS. Quando se considera também a relação entre contribuição para previdência e FGTS sobre a folha de salários, chega-se a um total de 21,7%, mas com diferenças setoriais bastante expressivas. Os setores com menor relação da contribuição previdência + FGTS sobre salários eram Saúde (16%), Artes, Cultura, Esporte e Recreação (16%) e Agricultura e Pecuária (16,2%). A indústria de transformação e o Comércio tinham um patamar superior à média geral, ficando em 25,7%. Portanto, existem indícios de diferenças relevantes na distribuição do ônus relativo do financiamento da previdência social no Brasil, em que, de modo geral, os setores da agricultura e pecuária são menos onerados. Essas diferenças setoriais no financiamento da previdência certamente têm impacto sobre os preços relativos na economia e, conseqüentemente, sobre a alocação de recursos.

Esses dados deixam claro que o financiamento da previdência rural precisa ser debatido com profundidade, considerando os impactos no custeio do RGPS/INSS e também sobre o restante da sociedade e dos setores da economia.

Tabela 12 – Financiamento Setorial da Previdência – Brasil – 2019

Setor de Atividade Econômica	Contribuição previdência + FGTS / Valor Adicionado Bruto	Participação na contribuição previdência + FGTS em %	Participação na ocupação total em %	Contribuição previdência + FGTS / Salários	contribuição previdência + FGTS / Valor da Produção
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	2,6	1,5	12,4	16,2	1,3
Indústrias extrativas	3,3	1,1	0,2	27,9	1,5
Indústrias de transformação	11,7	16,2	10,4	25,7	2,6
Eletricidade e gás	3,5	0,9	0,2	29,9	1,4
Água e esgoto	9,1	0,9	0,5	29,5	5,7
Construção	7,8	3,5	7,3	21,3	3,4

Textos para discussão

26.01.2024

Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	10,4	15,6	17,9	25,7	6,3
Transporte, armazenagem e correio	10,2	5,3	5,0	23,5	4,5
Alojamento e alimentação	7,3	2,1	6,0	18,5	3,5
Informação e comunicação	9,0	3,6	1,3	24,4	4,7
Atividades financeiras	7,7	6,4	1,3	25,5	5,1
Atividades imobiliárias	0,3	0,3	0,5	27,7	0,3
Atividades científicas, profissionais e técnicas	7,4	3,4	3,1	21,6	4,4
Atividades administrativas	13,6	6,4	5,1	25,6	9,2
Administração pública, defesa e seguridade social	11,3	13,3	4,5	18,9	8,2
Educação	15,5	12,0	6,9	20,4	12,5
Saúde humana e serviços sociais	9,5	5,5	5,5	16,0	5,6
Artes, cultura, esporte e recreação	7,7	0,4	1,1	16,0	4,3
Outras atividades de serviços	7,1	1,2	4,4	16,8	3,6
Serviços domésticos	2,6	0,4	6,5	2,7	2,6
Total	8,7	100,0	100,0	21,7	4,3

Fonte: Costanzi (2023a)

A evolução da atividade econômica no setor rural no Brasil vivenciou profundas transformações nas últimas décadas, com forte modernização, mecanização, intensificação do uso do capital e com redução relativa da utilização de trabalhadores, mas com melhorias nos níveis de qualificação, formalidade e rendimento. O setor, efetivamente, tem sido marcado por importantes avanços econômicos e na qualidade dos postos de trabalho gerados, ao mesmo tempo que há focos importantes de precarização no setor de serviços.

A utilização de mão-de-obra no setor rural já não é mais como no passado. A população ocupada na agropecuária tem caído, tanto em termos relativos como em termos absolutos. O setor de “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” foi o único com queda (15,1%) da população ocupada entre 2012 e 2022, passando de 10,2 milhões de trabalhadores ocupados em 2012 para 8,7

Textos para discussão

26.01.2024

milhões em 2022, conforme dados da PNAD Contínua anual (IBGE, 2023). Considerando dados do Censo Agropecuário, o total de pessoas ocupadas na agricultura familiar passou de 12,3 milhões para 10,1 milhões entre 2006 e 2017, bem como houve redução da importância relativa desse segmento na produção total da agropecuária, sendo as maiores reduções os cultivos de arroz, feijão, mandioca e milho (Silva, Santos e Vian, 2023).

Claramente, o setor rural vem passando por profundas alterações nas últimas décadas, com avanço da mecanização, ganhos de produtividade, uso mais intensivo de capital e tecnologia, crescimento da produção, maior qualidade do emprego e formalização e impactos positivos sobre a remuneração dos trabalhadores.¹⁷ Em 2022, por exemplo, o setor não foi aquele com menor nível de rendimento médio real, ficando com patamar acima dos segmentos de alojamento e alimentação e serviços domésticos,¹⁸ bem como foi um dos poucos que apresentou incremento da renda média no período entre 2012 e 2022. Na realidade, no período de 2012 a 2022, entre os grandes grupos de atividade econômica, a agropecuária foi o setor que teve o melhor desempenho em termos de evolução do rendimento médio real do trabalho no referido período (IBGE, 2023). Além da redução da participação de ocupados rurais na ocupação total, de 11,4%, na média anual de 2012, para 8,9% em 2022 (IBGE, 2023), a população rural como um todo também se reduziu (Maranhão e Filho, 2018).

Considerando como proxy de pobreza, a renda domiciliar per capita de até 1/4 do salário-mínimo, o total de trabalhadores nesta faixa, na agropecuária, caiu de 2,3 milhões para cerca de 1,2 milhão de pessoas entre 2012 e 2022 (queda de 49,1%), ou seja, caiu quase pela metade. A ausência de evidências contrárias à manutenção dessa tendência demanda a contínua reavaliação das políticas públicas e do tratamento diferenciado dado à previdência rural, principalmente em relação ao critério de diferenciação de tratamento por setor de atividade. Uma alternativa imediata, diretamente associada ao objetivo da política previdenciária de alívio de pobreza, seria promover a seleção do público-alvo de tratamento diferenciado, a partir de um critério de pobreza ou insuficiência de renda (absoluta ou relativa), independentemente do setor de atividade do trabalhador. Considerando como linha de pobreza relativa o rendimento domiciliar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo, somente cerca de 13,9% dos trabalhadores ocupados na agropecuária estariam em situação de pobreza em 2022.¹⁹

Há 40 ou 50 anos, a cinegrafia brasileira registrava para a posteridade imagens associadas à miséria brasileira, então tipicamente rural. As imagens chocavam pela crueza e estiveram associadas à luta histórica em favor da reforma agrária. Como parte desse movimento, houve também um processo de ação e reação e o Estado brasileiro adaptou-se a essa realidade de diversas formas. Em alguns

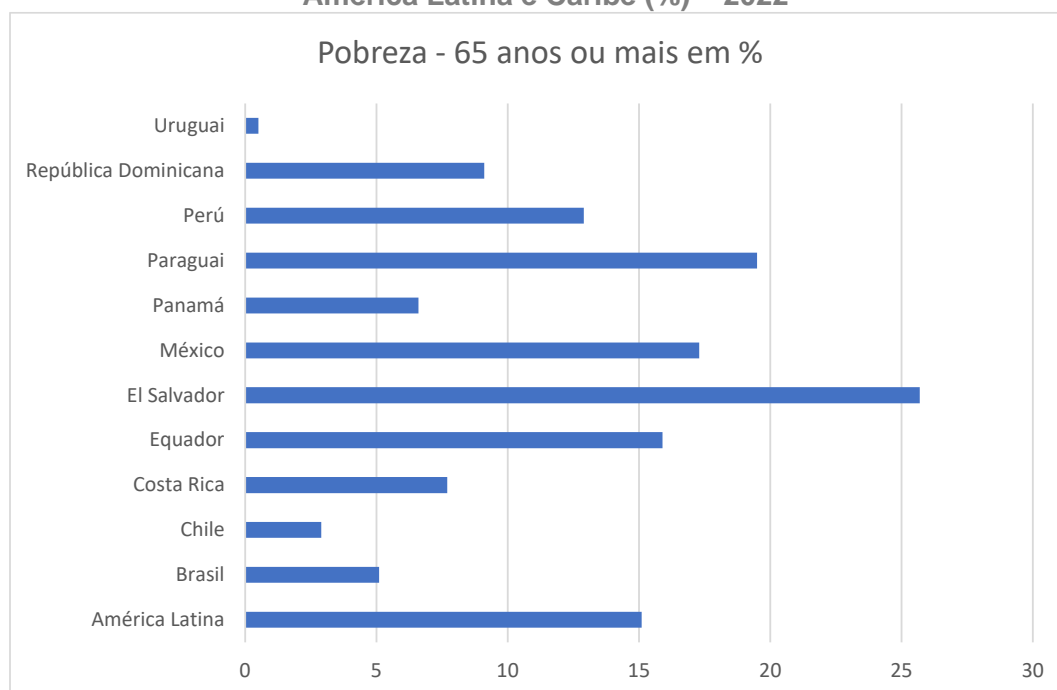
¹⁷ Na comparação do quarto trimestre de 2022 com o mesmo período de 2012, a agricultura e pecuária foi um dos setores que apresentou melhor desempenho e incremento no percentual de contribuição da população ocupada: cresceu de 27,2% para 37,1% no referido período, marcado em geral, por poucos avanços nesse indicador nos demais setores da economia e mesmo retrocesso em alguns casos.

¹⁸ De acordo com IBGE (2023), o rendimento médio real habitualmente recebido na agropecuária foi de R\$ 1.769 contra R\$ 1.750 e R\$ 1.052, respectivamente, para alojamento e alimentação e serviços domésticos.

¹⁹ Elaborado a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2012 e 2022. Em termos de percentual dos ocupados com rendimento domiciliar per capita de até ¼ do salário mínimo, caiu de 22,7% para 13,9% entre 2012 e 2022.

casos, estimulando políticas relacionadas com a sustentação dos camponeses durante a vida ativa. Em outros, facilitando as condições de aposentadoria, seja adotando regras brandas de contribuição, seja concedendo a aposentadoria com exigências etárias muito inferiores às que eram demandadas dos trabalhadores urbanos. O resultado é que a pobreza extrema da população idosa tornou-se um fenômeno muito mais restrito que antigamente. Na faixa etária de 65 anos ou mais de idade, o Brasil é um dos países com menor incidência de pobreza extrema, só sendo ultrapassado – no sentido de ter índices melhores – pelos dois países mais avançados na matéria em políticas sociais na região: Uruguai e Chile (Gráfico 5). A agropecuária brasileira modernizou-se enormemente, sendo atualmente um setor de ponta da economia em matéria de produtividade e eficiência, o que torna perfil do trabalhador rural atual bastante distinto daquele que prevalecia até a década de 1970. Na realidade atual, a maior parte da pobreza, em termos absolutos, concentra-se na área urbana (e não na rural), o que decorre tanto da diminuição da importância relativa da população rural no total, como também das melhorias nas condições de trabalho no campo.²⁰ Também quando se consideram, ainda em 2022, os trabalhadores ocupados com renda domiciliar per capita²¹ de até 1/2 salário-mínimo, cerca de 19,4% do total estava no setor de “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” e, portanto, 4 em cada 5 trabalhadores (80,6% do total) estavam em outros setores de atividade econômica não beneficiados pela previdência rural e sendo potencialmente onerados pela insuficiência do financiamento dos benefícios daquele clientela.

Gráfico 5
Taxa de pobreza para as pessoas de 65 anos de idade e mais
América Latina e Caribe (%) – 2022



²⁰ Conforme estimativa feita a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2022, quinta visita, o total de pessoas com renda domiciliar (variável VD 5009) per capita até ½ salário mínimo era de 65,4 milhões, sendo 50,1 milhões na área urbana (76,7% do total) e 15,4 milhões com domicílio rural (23,1% do total).

²¹ Considerando a variável VD 5009. Estimativa feita pelos microdados da PNAD Contínua Anual.

Textos para discussão

26.01.2024

Fonte: CEPAL. Dados referentes a 2022 -

<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es> – acesso em 10/12/2023

O conjunto de transformações vivenciadas no setor rural nas últimas décadas levou ao maior questionamento acerca da necessidade e custo do tratamento diferenciado pela previdência aos trabalhadores rurais. Como exemplo, ao comentar a proposta de reforma da previdência em 2019, Barbosa (2019) destacou que: “é razoável que os critérios de aposentadoria urbana e rural convirjam para o mesmo valor na economia do século 21. O trabalho rural é certamente desgastante hoje em dia, mas também há vários tipos de trabalhos urbanos com desgaste equivalente, como na construção civil (...) Do ponto de vista previdenciário deve haver somente uma idade mínima de aposentadoria para trabalhadores na cidade e no campo, no setor público ou no setor privado e assim em diante (...). Um dos maiores problemas da previdência rural é a falta de comprovação adequada do exercício de atividade rural. Nesse sentido o governo estava certíssimo ao exigir contribuição efetiva sobre o resultado da produção”.

Alguns pontos devem ser destacados. Em primeiro lugar, a justificativa de tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais em decorrência da natureza mais penosa do trabalho na agropecuária em relação às atividades urbanas merece ser devidamente reavaliada, na medida em que desconsidera diversas atividades no setor urbano, como a construção civil, que são tão ou mais penosas.

Em segundo lugar, ainda que comprovada o caráter originalmente mais rigoroso fisicamente do trabalho do setor rural, comparativamente ao setor urbano, essa diferença se reduziu substancialmente em meio ao crescente processo de mecanização. Entretanto, o diferencial de idade de aposentadoria manteve-se constante para os homens (5 anos) e foi ampliado para as mulheres (7 anos). É claro, evidentemente, que o processo de mecanização no setor exige a complementação por políticas públicas que proporcionem maior qualificação da mão-de-obra e facilitem a migração desses trabalhadores para outras ocupações ou setores de atividade.

Um terceiro elemento do debate é a questão da comprovação da atividade rural para a concessão de benefícios rurais. Ainda que aparente ser assunto simples, na prática, o tema é bastante complexo e desafiador do ponto de vista administrativo e operacional, o que resulta em elevado grau de judicialização. Tal tema será tratado com maior profundidade na seção sobre o avanço da legislação.

Um quarto ponto importante é a discrepância entre a estimativa de aposentados e pensionistas que vivem em domicílio rural de acordo com os microdados da PNAD Contínua Anual de 2022 e o total de registros administrativos de aposentadorias e pensões por morte rurais no âmbito do RGPS/INSS. Enquanto os dados de registros administrativos apontavam para cerca de 9,7 milhões de benefícios de aposentadoria e pensão por morte rural, a PNAD Contínua rural

estimava em cerca de 4,5 milhões os aposentados e pensionistas que viviam em domicílio rural (Tabela 13).²² Já a população rural total de homens e mulheres com idade igual ou superior aos 60 e 55 anos, respectivamente, totalizava cerca de 5,3 milhões em 2022, sendo inferior ao estoque total de aposentadorias por idade rural de cerca de 6,8 milhões. Contudo, tais discrepâncias devem ser tomada com cautela, por diversos motivos. Um primeiro limitador é a natureza de estimativa amostral do dado da PNAD e a definição da população rural a partir do critério de local de residência. Assim, existe a possibilidade de que beneficiários rurais morem em localidades urbanas, ainda que seja forte a correlação entre o exercício de atividade agropecuária e a residência em área rural. Também existe a possibilidade de migração de um aposentado rural para uma área urbana, ainda que seja mais comum o comportamento contrário, ou seja, a migração de regresso após a aposentadoria. Outra limitação da comparação decorre da informação da PNAD referir-se a pessoas ou beneficiários, enquanto o registro administrativo é de benefícios, sendo possível a acumulação de aposentadoria e pensão por morte. De qualquer forma, ainda que a comparação deva ser interpretada com cautela, os números são um indicativo da necessidade de aprofundar a análise do perfil dos beneficiários da previdência rural.

Tabela 13 – Comparativo de Aposentados e Pensionistas Rurais da PNAD Contínua Anual 2022 X Estoque de Benefícios de Aposentadorias e Pensões por Morte Rural do RGPS

Espécie de benefício	Aposentados e pensionistas com domicílio em área rural PNAD Contínua Anual de 2022 – em milhões	Dados administrativos do RGPS/INSS de previdência rural – benefícios em milhões
Aposentadorias	-	7,3
Pensão por morte	-	2,4
Aposentadorias + pensão por morte	4,5	9,7

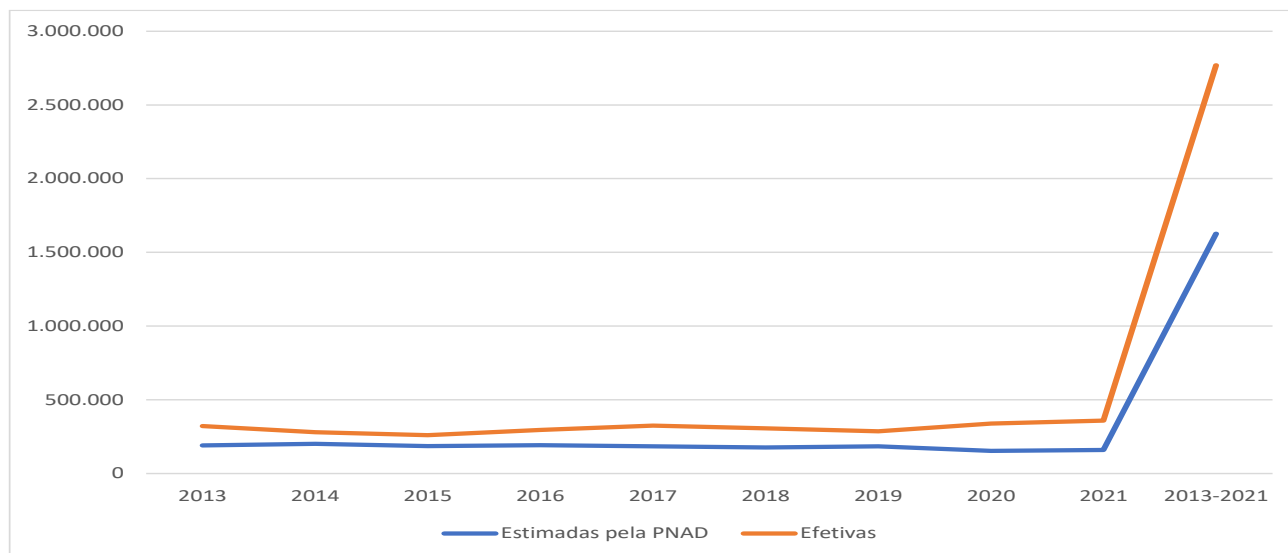
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2022 e dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)

Há também uma discrepância relevante quando se compara o total de aposentadorias que poderia se esperar a partir do total de ocupados no setor agropecuário e o volume efetivo que ocorreu a partir de dados de registros administrativos. A partir do total de ocupados no setor agropecuário pela PNAD Contínua anual de 2012, é possível fazer uma estimativa superestimada do total de aposentadorias por idade rural esperadas no período de 2013 a 2022. A superestimativa decorre do pressuposto de que todos se manteriam no setor da agropecuária (algo pouco provável, tendo em vista a retração da ocupação no setor) e a não consideração do óbito de parte dos ocupados. Mesmo assim, foram estimadas 1,6 milhão de concessões de aposentadorias rurais por idade no período de 2013 a 2021, enquanto o total efetivo atingiu mais de 2,8 milhões

²² Essa discrepância também foi apontada por Maranhão e Filho (2018).

(Gráfico 6). Ainda que tal comparação deva ser interpretada com cautela, ela consiste em mais uma evidência da necessidade de análises mais profundas.

Gráfico 6 - Comparação da Estimativa de Aposentadorias Rurais pelos Trabalhadores Ocupados na Agropecuária x Dados Efetivos de Concessão – 2013 a 2021 – Brasil



Fonte: elaborado pelos autores a partir microdados da PNAD Contínua Anual de 2012 e concessões efetivas

A fragilidade do financiamento da previdência rural, manifestada por déficits elevados e recorrentes (em 2022, a receita foi suficiente para a cobertura de somente 6% da despesa), traz implicações redistributivas importantes. As atuais regras da aposentadoria rural tornam esse benefício bastante próximo de um benefício assistencial (não-contributivo) como o BPC/LOAS, na medida em que as contribuições são totalmente insuficientes para o financiamento do benefício, o que torna ainda mais importante a discussão sobre o ônus do financiamento da aposentadoria rural.

A insuficiência de contribuições sugere que o financiamento do tratamento diferenciado da aposentadoria rural seja realizado por meio de contribuições ou de impostos gerais. Assim, o custo do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais pode ter seu ônus compartilhado por pessoas não beneficiárias dessa diferenciação. Isso por si só poderia ser útil para o desenho de um sistema previdenciário com objetivos redistributivos: indivíduos socialmente mais favorecidos auxiliam no financiamento de benefícios daqueles indivíduos mais vulneráveis. Contudo, a realidade objetiva da previdência rural no Brasil parece se afastar dessa concepção.

Em primeiro lugar, os beneficiários do tratamento diferenciado podem não ser necessariamente indivíduos socialmente vulneráveis e não sofrer da perda de sua capacidade laboral. Em função dos padrões demográficos atuais, é possível que trabalhadores com idades de 60 e 55 anos (idade mínimas da aposentadoria rural) tenham plena capacidade laboral, mesmo no exercício de atividades no

setor rural e agropecuário.²³ Existe evidência de que uma parcela relevante de potenciais beneficiários possui capacidade laboral. Quando se considera o total de homens de 60 a 64 anos residentes em áreas rurais, cerca de metade deles (50,9%) declararam estar na força de trabalho.²⁴ No caso das mulheres, o percentual na força de trabalho na faixa de 55 a 61 anos era inferior, mas também relevante (27,8%).²⁵ Mesmo restringindo a análise para pessoas que se declaram beneficiários de aposentadoria e de pensão por morte, a taxa de participação ainda é relevante. No caso de homens de 60 a 64 anos residentes em áreas rurais e beneficiários de aposentadoria e/ou pensão por morte, cerca de 40,1% se declararam na força de trabalho. No caso das mulheres, de 55 a 61 anos residentes em áreas rurais e beneficiárias de aposentadoria e/ou pensão por morte, cerca de 20% se declararam como estando na força de trabalho. Para as mulheres de exatamente 55 anos, esse percentual atinge 24,2%, ou seja, praticamente uma em cada quatro mulheres. É esperado que tal percentual aumente ao longo do tempo, tendo em vista o aumento da expectativa de (sobre)vida e o avanço da mecanização no setor agropecuário.²⁶

Em segundo lugar, indivíduos socialmente vulneráveis do setor urbano podem assumir parcialmente o ônus de financiamento do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais, o que não parece razoável, por algumas razões. É notável que a capacidade de geração de renda entre trabalhadores urbanos pobres e rurais pode ser bastante diferente. Os trabalhadores urbanos mais pobres possuem somente a força de trabalho para a obtenção de renda e, em geral, possuem baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho informal. Já os segurados especiais possuem acesso à terra como fator de produção. Assim, ainda que exista grande heterogeneidade no potencial produtivo da terra, tal situação pode ser favorável aos segurados especiais comparativamente aos trabalhadores urbanos mais pobres.

Finalmente, em terceiro lugar, outro ponto relevante é que os trabalhadores urbanos mais pobres, quando contribuintes da previdência, alcançam à aposentadoria em idades de 65 e 62 anos para homens e mulheres, respectivamente. Todavia, muitas vezes esses estão excluídos da política previdenciária, em decorrência da elevada informalidade e reduzida capacidade

²³ No setor urbano, a EC 103/2019 provocou o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, de maneira a reduzir a aposentadorias em idades mais precoces em que não ocorre a perda da capacidade laboral por idade avançada.

²⁴ É provável que tal indicador esteja subestimado, tendo em vista que o IBGE deixou de considerar as atividades de produção para próprio consumo dentre os critérios de definição de ocupação.

²⁵ No caso das mulheres, é mais provável a subestimativa do indicador, na medida em que o recebimento de benefício tradicionalmente tende a reduzir a taxa de participação.

²⁶ É importante destacar que a discussão entre aposentadoria por idade e a perda de capacidade laboral dos indivíduos é usualmente marcada por certa incompreensão conceitual. A política previdenciária visa fornecer um seguro contra diversos riscos sociais, dentre os quais se destaca a perda de capacidade laboral por idade avançada ou velhice, a qual é mitigada pelo benefício de aposentadoria programada ou por idade ou velhice. Assim, a aposentadoria programada deveria ser limitada aos casos de perda de capacidade laboral por velhice, sendo inapropriado que indivíduos com capacidade laboral recebessem esse benefício. No debate sobre o aumento da idade de aposentadoria rural, muitas vezes é aventada a preocupação legítima da possibilidade de que os trabalhadores percam sua capacidade laboral em idades inferiores às idades mínimas de aposentadoria. Contudo, tal possibilidade é mitigada por outro importante benefício do sistema previdenciário: a aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez), a qual visa mitigar o risco social de perda de capacidade laboral verificada. Portanto, o aumento da idade mínima de aposentadoria não implicaria a desproteção daqueles indivíduos que perdem sua capacidade laboral antes da idade mínima de aposentadoria.

contributiva, caso em que podem ter acesso ao benefício assistencial BPC/LOAS apenas aos 65 anos (homens e mulheres) caso atendam aos critérios de insuficiência de renda. Assim, não parece razoável que esses trabalhadores, sejam cobertos ou não pela previdência, auxiliem no financiamento de tratamento diferenciado à previdência rural de aposentadorias aos 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, não necessariamente pobres e/ou com capacidade laboral. Portanto, o tratamento diferenciado à previdência rural em meio à fragilidade de financiamento apresenta certa disfuncionalidade redistributiva que deve ser levada em conta na discussão sobre sua manutenção e magnitude.

5. A evolução da legislação sobre a Previdência Rural no Brasil

A análise da evolução da legislação da previdência rural no Brasil permite uma melhor compreensão sobre as origens do tratamento diferenciado atribuído aos trabalhadores rurais no âmbito da política previdenciária. Conforme Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000, p. 3), “a inclusão efetiva do trabalhador rural no campo da legislação previdenciária somente veio a concretizar-se em 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214) que, entre outras medidas, criava o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural). Para o custeio do fundo, foi estabelecida uma contribuição de 1% do valor da primeira comercialização do produto rural, a ser paga pelo próprio produtor ou, mediante acordo prévio, pelo adquirente”. Já no ano de 1971, a Lei Complementar – LC 11/1971 criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural), destinado à prestação de aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço social e serviço de saúde aos trabalhadores rurais e aos seus dependentes no seu artigo 2º. A responsabilidade pela execução do programa coube ao Funrural, ao qual foi atribuída a personalidade jurídica de natureza autárquica. Até 1977, as clientelas rural e urbana eram assistidas, respectivamente, por dois órgãos distintos: o Funrural e o INPS. Com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), pela Lei 6.439/1977, considerada o marco da previdência rural no Brasil, as duas clientelas foram unificadas.

A análise da evolução das regras de contribuições e benefícios da previdência rural permite algumas considerações importantes. A aposentadoria por velhice ao trabalhador rural, definida pela LC 11/1971, estabelecia uma idade mínima de 65 anos (exigência semelhante à do trabalhador urbano homem), valor igual a 50% do salário mínimo vigente e restrição do benefício a somente um componente da unidade familiar (chefe ou arrimo de família). Já a pensão por morte do trabalhador rural era definida com valor igual a 30% do salário mínimo. A estrutura de financiamento previa uma alíquota de 2,5% sobre a comercialização da produção e também uma alíquota de 2,4% sobre a folha de salários dos trabalhadores urbanos. Retomando um raciocínio que já foi exposto anteriormente, em 1971 um trabalhador rural masculino se aposentava aos 65 anos com uma expectativa de sobrevida de 13 anos e, atualmente, ele se aposenta aos 60 anos com uma expectativa de sobrevida de 20 anos.

A CF/1988 promoveu uma ampla extensão da proteção previdenciária dos trabalhadores rurais, principalmente por meio da garantia de tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais vis-à-vis os trabalhadores urbanos. No caso da aposentadoria por idade, os trabalhadores rurais passaram a ter a possibilidade de se aposentar com idade mínima de 60/55 para homens/mulheres, ou seja, com 5 anos a menos do que o exigido aos trabalhadores urbanos, desde exercessem suas atividades em regime de economia familiar, categoria que incluía o produtor rural, o garimpeiro²⁷ e o pescador artesanal (Quadro 1). Após a EC 103/2019 e o fim da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, que era quase exclusivamente urbana na sua concessão, temos a existência de uma diferença significativa entre as idades de concessão de aposentadoria, em favor dos trabalhadores rurais, que atinge 5 anos para homens e 7 anos para as mulheres, uma vez completada a transição.²⁸ No caso do financiamento da previdência rural, a CF/1988 estabeleceu que a contribuição para a seguridade social dos trabalhadores rurais e o pescador artesanal deveria ser mediante a aplicação de uma alíquota sobre a comercialização da produção. Contudo, inexistente dispositivo constitucional que garanta o direito previdenciário exclusivamente à comprovação do exercício da atividade rural sem a necessidade de comprovação contribuição previdenciária efetiva.

Quadro 1 – Evolução da Legislação da Previdência Rural na CF/1988

CF/1988 vigente até EC 103/2019	CF/1988 vigente após EC 103/2019
<p>Artigo 195 § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuição para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.</p> <p>Artigo 201</p>	<p>Artigo 195 § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.</p> <p>Artigo 201</p>

²⁷ A EC 20/1998 excluiu o garimpeiro da contribuição para seguridade social pela comercialização da produção prevista no artigo 195 da CF/1988 para os segurados especiais, mas manteve a idade de aposentadoria de 60/55 anos.

²⁸ Antes da EC 103/2019, era permitido que parte dos trabalhadores urbanos, conjunto daqueles com maior participação no mercado formal de trabalho, mais escolaridade e remuneração, se aposentassem por tempo de contribuição sem idade mínima (exigência exclusiva de 35/30 anos de contribuição para homens/mulheres), o que resultava em idades médias de concessão ao redor de 54 anos, sendo, para esse grupo restrito, inferiores a dos trabalhadores rurais.

<p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.</p>	<p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I – 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;</p> <p>II – 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.</p>
---	---

Fonte: Elaboração dos autores.

É importante a compreensão do contexto socioeconômico em que cada dispositivo legal foi discutido e promulgado. No caso da CF/1988, a definição de um tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais refletia, legitimamente, as condições socioeconômicas vivenciadas por aqueles trabalhadores naquele momento, as quais eram muito diferentes das atuais, como já discutido anteriormente. Todavia, o avanço recente da legislação no tema restringiu-se à manutenção do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais, ainda que as transformações demográficas e socioeconômicas tenham sido profundas.

A legislação visa definir critérios para a identificação do conjunto de trabalhadores rurais potenciais beneficiários de tratamento diferenciado. No entanto, a definição de restrições encontra uma série de desafios e dificuldades práticas. As Leis 8.212/1991 e 8.213/1991 regulamentaram os preceitos constitucionais de alíquota sobre a comercialização da produção e de idade mínima de aposentadoria de 60/55 anos para homens/mulheres para os trabalhadores e produtores rurais em regime de economia familiar e sem empregados permanentes.

Em primeiro lugar, existe restrição à contratação de empregados permanentes para auxílio nas atividades rurais, ainda que a contratação formal temporária seja permitida. Nesse caso, a restrição à contratos permanentes poderia ser facilmente superada por meios do estabelecimento de vínculos informais, o que acarreta incentivos à informalidade no meio rural.

Em segundo lugar, existe restrição à extensão da área e tipo de atividade desempenhada. A regulamentação, instituída somente com a Lei 11.718/2008, definiu o segurado especial como o produtor rural que exerça atividade

agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais, além de seringueiro ou extrativista vegetal e pescador artesanal.²⁹ Contudo, a regulamentação e controle do tamanho das propriedades é bastante complexo, pois é a unidade de medida (módulo fiscal), é fixada, em hectares, pelo INCRA para cada município, levando-se em conta diversos fatores como o tipo de exploração predominante no município e a renda obtida. Na prática, a dimensão de um módulo fiscal pode variar de 5 a 110 hectares, a depender do município onde está localizada a propriedade, situação que impõe enorme desafio em termos de controle. Um desafio adicional encontra-se na existência de decisões judiciais que buscam a flexibilização do critério objetivo de extensão da propriedade, fundamentadas em jurisprudências anteriores à Lei 11.718/2008.³⁰

O critério para a manutenção do enquadramento do trabalhador rural na categoria de segurado especial pode trazer diversas implicações. De maneira geral, um segurado especial deixa tal categoria assim que se enquadre em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do RGPS/INSS (empregado, doméstico, contribuinte individual). Assim, caso um segurado especial consiga um emprego formal (com carteira de trabalho assinada) no setor urbano, ele perderia automaticamente o enquadramento como segurado especial. Tal dispositivo pode incentivar a informalidade no mercado de trabalho, na medida em que os trabalhadores rurais que migraram para o setor urbano podem preferir oportunidades se manter na informalidade, de maneira a garantir a manutenção do enquadramento como segurado especial ou trabalhador rural. Nesse caso particular, a informalidade não representaria a perda de direitos previdenciários, mas sim a possibilidade de acessar o tratamento diferenciado à previdência rural, com aposentadoria com idades inferiores e ausência de comprovação efetiva de contribuições, no caso dos segurados especiais.³¹

A legislação sobre os critérios definidores da condição de segurado especial foi atualizada pela Lei 11.718/2008, que promoveu uma ampliação do conjunto de situações que permitiriam ao segurado especial a manutenção de sua condição.

²⁹ A limitação de área a 4 módulos fiscais é válida exclusivamente ao período de exercício de atividade rural após a vigência da Lei 11.718/2008, na medida em que tal legislação não poderia reger relações pretéritas em prejuízo do segurado (Amado, 2012)

³⁰ Antes da Lei 11.718/2008, a qual definiu um critério objetivo à extensão da propriedade, a súmula 30 da Turma Nacional da Unificação (TNU) dispunha que “o fato de o imóvel ser superior ao módulo rural não afasta, por si só, a qualificação do seu proprietário como segurado especial, desde que comprovada nos autos, a sua exploração em regime de economia familiar”. Teoricamente, a referida súmula não continuaria válida com o advento da Lei 11.718/2008, mas ainda não foi cancelada e ainda há posições do judiciário de que “o critério da extensão territorial não pode ser aplicado de modo absoluto, mesmo após a Lei 11.718 /2008, devendo ser ponderado com outros elementos. Conforme argumentação daqueles que buscam burlar o critério legal, uma adoção inflexível do parâmetro afrontaria o princípio da proporcionalidade, por afastar da proteção legal trabalhadores (...) orientação pretoriana no âmbito da TNU e do STJ é no sentido de flexibilização do critério da extensão territorial mesmo após a Lei 11.718/2008, o que significaria a manutenção do entendimento sumulado” <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tnu/855832831> - acesso em 24/10/2023.

³¹ Os segurados especiais são definidos como pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade (i) agropecuária em área de até 4 módulos fiscais; ou (ii) de seringueiro ou extrativista vegetal e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Entretanto, de maneira geral, essas condições possuem um controle questionável e um potencial de incentivo à informalidade. Inicialmente, um segurado especial deixaria tal condição caso fosse membro de grupo familiar que contasse com outra fonte de rendimento que não as definidas pela previdência rural. Contudo, diversas exceções legais a tal regra foram introduzidas, como a possibilidade de recebimento de benefícios da seguridade social, exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 dias (inclusive urbano), exercício de mandato de vereador, atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar e atividade artística (com limite de valor, em ambos os casos, do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social).³² Outras possibilidades de manutenção da condição de segurado especial introduzidas pela Lei 11.718/2008 foram: (i) a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar; (ii) a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 dias ao ano; (iii) a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar; (iv) ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo; (v) a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal; (vi) a associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural; (vii) a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI.

É notável que algumas medidas pretendessem viabilizar novas fontes de renda durante a entressafra (exploração da atividade turística até 120 dias por ano). Porém, algumas medidas refletem, em boa parte, a mudança estrutural das atividades no setor rural, como a permissão de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal e incidência de IPI. Outros dispositivos de difícil controle e incentivo à informalidade foram a possibilidade de que o grupo familiar pudesse utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado, em épocas de safra, no máximo 120 pessoas/dia no ano civil (períodos corridos ou intercalados),³³ e a possibilidade de que o trabalhador rural exercício de atividade remunerada no ano civil por no máximo 120 dias (corridos ou intercalados e inclusive atividades urbanas).³⁴

Posteriormente, a Lei 12.873/2013 foi além no processo de expansão e restrição das possibilidades de desenquadramento, de maneira a facilitar a manutenção

³² Ver Lei 8.213/1991 - § 9º do artigo 11.

³³ Efetivamente, a redação do dispositivo pode gerar dúvidas de interpretação: “O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput deste artigo, em épocas de safra, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas/dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho”. Posteriormente, na Lei 12.873/2013, a redação do dispositivo foi alterada para : “O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput deste artigo, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença”.

³⁴ Com a redação alterada pela Lei 12.873/2013, que tornou mais flexível a aplicação do dispositivo.

da condição de segurado especial. A referida lei permitiu ao segurado especial a participação do segurado especial em sociedade empresária, em sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural na forma de regime familiar e a pessoa jurídica fosse composta apenas de segurados de igual natureza e sediada no mesmo Município ou em Município limítrofe àquele em que eles desenvolvam suas atividades. Essa regulamentação é um exemplo claro da redução da focalização do tratamento diferenciado à previdência rural, de maneira a estender o tratamento diferenciado a grupos não vulneráveis socioeconomicamente.

Outro conjunto de mudanças que podem ser interpretadas como tentativas de evitar que a mudanças no perfil de atividades rurais levassem ao desenquadramento da condição de segurados especiais foram instituídas pela LC 155/2016. De maneira geral, essa LC permitiu ao segurado especial o exercício de atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural e a inscrição como MEI. Assim, a permissão de enquadramento simultâneo do segurado especial como MEI cria a possibilidade legal de recebimento de aposentadoria por idade, no valor de dois salários mínimos duplamente subsidiados. Trata-se de uma situação que amplificará os desequilíbrios atuários e financeiros gerados pelas categorias de segurado especial e de MEI, as quais deveriam ter focalização bastante restrita, tendo em vista o subfinanciamento das contribuições previdenciárias associadas. Por outro, a permissividade de inscrição de segurados especiais como MEI agravará a situação de uma categoria com notórios problemas de focalização e de sustentabilidade, ainda que tal categoria exija a comprovação efetiva de contribuições (Costanzi e Ansiliero, 2017; Costanzi, 2018; Ansiliero, Costanzi e Fernandes, 2020; Costanzi e Sidone, 2022).

A análise da evolução mais recente da legislação sobre a previdência rural no Brasil, com destaque para as Leis 11.718/2008 e 12.873/2013 e a LC 155/2016, evidencia um conjunto de tentativas de manutenção de tratamentos diferenciados aos trabalhadores rurais, principalmente por meio da maior permissividade aos segurados especiais em relação a diversas situações que não acarretassem seu desenquadramento. Por um lado, é evidente a preocupação e busca pela adaptação da legislação a algumas transformações estruturais vivenciadas pelo setor rural. Por outro, algumas situações, como a possibilidade de inscrição como MEI, parecem extrapolar, em larga medida, qualquer justificativa de tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais discutida no âmbito das discussões que levaram à promulgação da CF/1988.

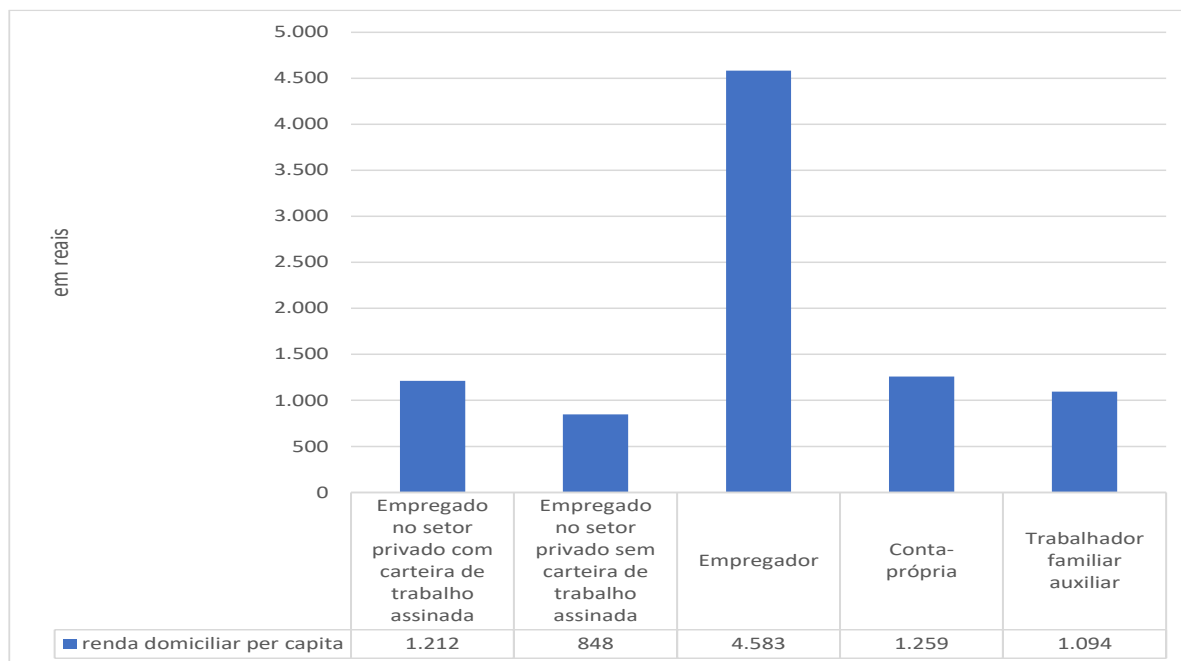
A tentativa de preservação de tratamentos diferenciados é esperada em termos políticos, principalmente no caso de grupos sociais amplos e com alto potencial eleitoral, ainda que as condições originais que suscitaram sua criação tenham sido superadas ou atenuadas de forma relevante. Contudo, a gestão da política previdenciária exige um processo de reavaliação contínua, principalmente nas dimensões de adequação, equidade e sustentabilidade.

A análise da evolução da legislação sobre o financiamento da previdência rural também apresenta aspectos importantes. Embora a CF/1988 tenha estabelecido que a contribuição seja incidente sobre a comercialização da produção, o normativo legal também fixou o acesso ao benefício pela comprovação do exercício da atividade rural, sem a comprovação de contribuição efetiva, para os segurados especiais (maioria dos beneficiários da previdência rural), que culmina com a concessão de benefícios com contribuições insuficientes ou, até mesmo, inexistentes. Tal ausência de contribuição pode ocorrer, na prática, no caso da produção para próprio consumo ou subsistência, situação na qual não ocorre nenhuma comercialização da produção. Ressalta-se que a exigência exclusiva da comprovação do exercício da atividade rural não foi estabelecida com intuito de ser permanente. A versão inicial da Lei 8.213 estabelecia a necessidade de comprovação do exercício de atividade rural nos 5 anos anteriores (mesmo de forma descontínua) à data do requerimento da aposentadoria por idade.³⁵ Posteriormente, a exigência de tempo de atividade rural foi majorada para 15 anos, refletindo o próprio incremento da carência da aposentadoria por idade. Em 2008, a possibilidade de comprovação do exercício da atividade rural para os empregados foi postergada até o fim do ano de 2010. Entre 2011 e 2020, foi estabelecida uma contagem de tempo favorecida aos segurados empregados rurais: (i) até dezembro de 2010, a atividade comprovada pelo exercício da atividade rural; (ii) entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por 3, limitado a 12 meses, dentro do respectivo ano civil; e (iii) entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020, cada mês comprovado de emprego, multiplicado por 2, limitado a 12 meses dentro do respectivo ano civil.

Portanto, a possibilidade de comprovação exclusiva do exercício de atividade rural (e não de contribuições efetivas) não se aplica mais aos empregados rurais com carteira de trabalho assinada e contribuintes individuais rurais, mas apenas aos segurados especiais. Por essa definição, os assim chamados “boias-frias”, grupo de trabalhadores normalmente evocados com o intuito de promover uma sensibilização política favorável à manutenção das regras dos trabalhadores rurais, não poderiam usufruir da comprovação exclusiva do exercício de atividade rural, sendo exigida a comprovação de contribuição efetiva. Ainda que exista discussão acerca da classificação desses trabalhadores como empregados sem carteira de trabalho assinada ou contribuintes individuais como trabalhadores por conta própria, esses não são passíveis de serem enquadrados na categoria previdenciária de segurado especial, na medida em que não são proprietários ou arrendatários de terra. Segundo os dados da PNAD Contínua Anual, os empregados sem carteira de trabalho são aqueles que possuem os menores níveis de renda domiciliar per capita dentre o conjunto de trabalhadores ocupados na agropecuária (Gráfico 7). Já os trabalhadores por conta própria possuem nível de renda domiciliar per capita mais elevado e incluem os segurados especiais, os quais possuem o tratamento diferenciado de exclusiva comprovação do exercício de atividade rural. Isso evidencia disfuncionalidades de focalização, visto que os grupos com tratamento diferenciado podem não ser necessariamente aqueles com maior vulnerabilidade socioeconômica.

³⁵ Em 1991, a carência era de 5 anos de contribuição.

Gráfico 7 – Renda Domiciliar Per capita de Trabalhadores Ocupados no Setor Agropecuário – Brasil 2022



Fonte: Elaboração dos autores a partir de microdados da PNAD Contínua Anual de 2022 – 5^o visita.

A análise do perfil dos trabalhadores ocupados na agropecuária por posição na ocupação revela resultados interessantes. Em 2022, os cerca de 2,1 milhões (24,7% do total) dos trabalhadores do setor de “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” encontravam-se na posição de ocupação de empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, categoria que tende a ser a mais vulnerável socialmente, em virtude da redução de direitos trabalhistas (Tabela 14). Há quase 20 anos, Campos (2006) já chamava a atenção para a necessidade de que a legislação sobre a previdência rural buscasse uma maior proteção social dos assalariados sem carteira, os quais, naquele momento, eram estimados em cerca de 3,8 milhões de trabalhadores.

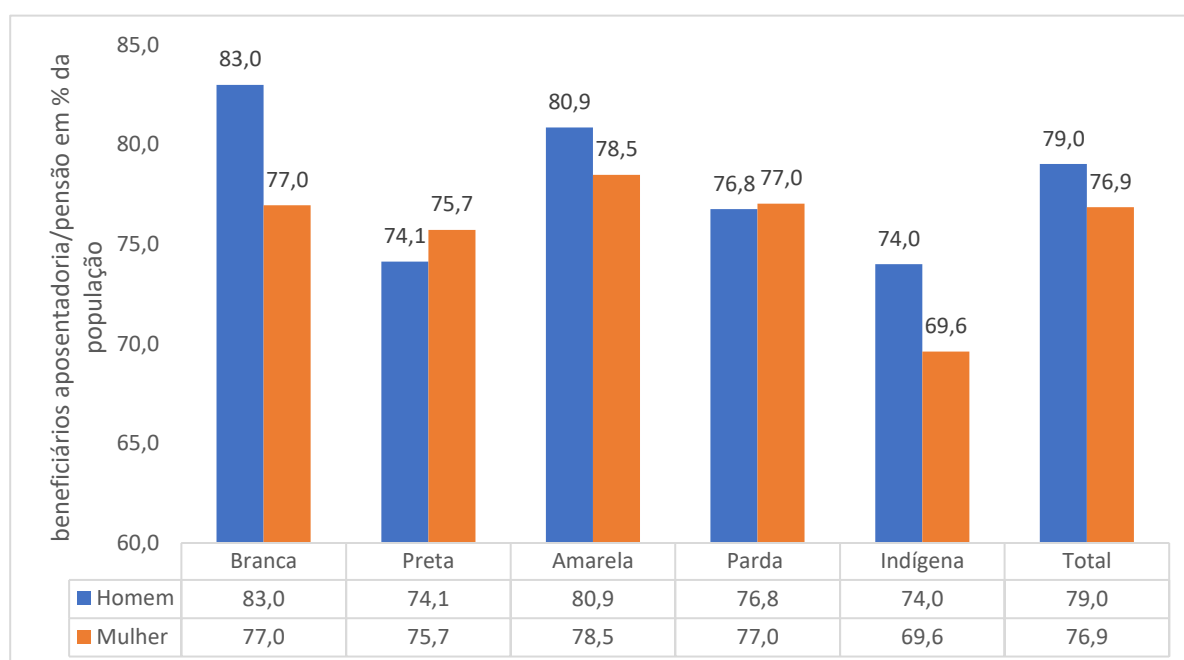
Ainda no âmbito dos trabalhadores do setor agropecuário, Kreter e Bacha (2006) encontraram evidência de viés na concessão das aposentadorias em favor de homens (em relação às mulheres) e dos brancos (em relação aos negros). Os dados de 2022 parecem confirmar aqueles resultados: dentre a população rural, o acesso aos benefícios de aposentadoria/pensão é maior para os grupos de raça/cor branca e amarela vis-à-vis os grupos de pardos, pretos ou indígenas. Como exemplo, em 2022, dentre os homens rurais com 60 anos de idade cerca de 83,0% dos brancos recebiam benefício de aposentadoria e/ou pensão por morte, percentual que se reduzia para 74,1% para pretos, 76,8% para pardos e 74,0% para indígenas (Gráfico 8). No caso das mulheres rurais com 55 anos ou mais de idade, as diferenças são menores, em que o maior percentual de beneficiárias é de cor/raça amarela (78,5%), enquanto brancas, pardas e negras atingem percentuais de 77,0%, 77,0% e 75,7%, respectivamente.

Tabela 14 – Trabalhadores Ocupados no setor de “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” – Brasil – 2022 – PNAD Contínua Anual

Posição na Ocupação	Trabalhadores Ocupados (em milhões)	Participação no total (%)
Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada	1,5	17,9
Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada	2,1	24,7
Empregador	0,3	3,3
Conta-própria	3,7	43,9
Trabalhador familiar auxiliar	0,9	10,3
Total	8,5	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual 2022

Gráfico 8 – Percentual da população rural de homens (60 anos ou mais) e mulheres (55 anos ou mais) beneficiários de aposentadoria e/ou pensão por morte – em % - Brasil – 2022



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual 2022.

Embora a reforma constitucional de 2019 não tenha alterado a idade de aposentadoria rural, uma importante alteração na legislação regular sobre a previdência rural foi efetivada pela Medida Provisória – MP 871/ 2019 (convertida posteriormente na Lei 13.846/2019). Essa Lei passou a impossibilitar a comprovação do exercício de atividade rural por meio de uma declaração emitida por sindicato representante do trabalhador rural ou sindicato ou colônia de pescadores, ainda que homologada pelo INSS. Em substituição, passou a ser permitida a comprovação por meio da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ainda que existam proposições legislativas que visem retomar a validade do procedimento

administrativo anterior,³⁶ o fato é que a mudança parece ter sido apropriada, na medida em que permite a mitigação dos desafios de controle e a atenuação de eventuais incentivos inadequados por parte dos segurados. Nesse sentido, é fundamental que sejam envidados novos esforços de aperfeiçoamento dos registros administrativos e das tecnologias de informação, com o intuito de garantir a gestão apropriada da política previdenciária, com a concessão e pagamento dos benefícios àqueles indivíduos que possuem de seus direitos previdenciários.

A Lei 13.846/2019 também atribuiu ao Governo Federal a manutenção e atualização anual de um sistema de cadastro dos segurados especiais no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com o intuito de que, a partir do início de 2023, a comprovação da condição de segurado especial passasse a ocorrer, exclusivamente, a partir das informações constantes do cadastro. Contudo, após discussões no âmbito da tramitação no Congresso Nacional, a EC 103/2019 prorrogou o prazo para o início do uso exclusivo do cadastro de segurados especiais até o momento em que o CNIS atingisse a cobertura mínima de 50% dos segurados especiais, apurada conforme quantitativo da PNAD Contínua. Até o momento, inexistem informações oficiais sobre o nível de cobertura do cadastro de segurados especiais, que permitam avaliar o não cumprimento do 50% necessário para postergar o início de sua utilização na concessão de benefícios rurais. Ainda que tal utilização proporcione avanços notáveis em termos de controle, será necessária cautela na definição dos critérios exigidos para o cadastramento dos segurados especiais.

Outra modificação recente importante no âmbito da previdência rural foi a denominada “aposentadoria por idade híbrida”, possibilidade instituída a partir da Lei 11.718/2018, portanto antes da reforma de 2019. Basicamente, essa nomenclatura associa-se à situação na qual a aposentadoria é concedida como urbana, mas permite a consideração de tempos de atividade rural como carência. Diversas são as implicações dessa possibilidade. Como afirmado anteriormente, é esperada a migração por parte dos trabalhadores entre setores de atividade econômica, notadamente de atividades rurais para urbanas, tendo em vista as transformações no setor rural nas décadas recentes. Assim, torna-se ainda mais discutível a definição de critérios de tratamento diferenciado a partir do setor de atividade econômica, sendo desejável a utilização de critérios mais transversais, como, por exemplo, a partir do nível de renda, de maneira a permitir maior justiça e equidade à política previdenciária em relação ao tratamento de seus segurados. A possibilidade da aposentadoria híbrida evidencia a importância de critérios adequados no desenho da previdência rural, uma vez que seus impactos podem inclusive extrapolar o universo dos benefícios rurais, com implicações sobre toda a política previdenciária e repercussões importantes sobre as finanças públicas e a economia do país.

Um outro aspecto de elevada importância prática, ainda que transcenda a legislação, diz respeito à questão da judicialização. Segundo Costanzi et al (2021), ela é elevada, sendo crescente, desde 2001, a participação das

³⁶ <https://www.camara.leg.br/noticias/854746-projeto-permite-que-segurado-especial-comprove-atividade-rural-com-declaracoes-de-sindicato/> - acesso em 20/10/2023.

concessões judiciais no total de concessões de benefícios do RGPS/INSS. No caso dos benefícios rurais, a judicialização é muito superior àquela observada no setor urbano: no período de junho de 2003 a dezembro de 2020, a participação das concessões judiciais nos benefícios rurais atingiu 14%, enquanto que a dos urbanos foi de 7%. Para janeiro de 2023, Costanzi (2023b) mostrou que a judicialização da aposentadoria por idade rural alcançou 45%, situação fortemente associada às implicações da mudança no procedimento administrativo para a comprovação do exercício de atividade rural.

Neste contexto, cabe também algum questionamento sobre o grau de rigor do Poder Judiciário na concessão de benefícios rurais. Em que pesem alguns eventuais problemas de gestão por parte do INSS acabarem por impulsionar a judicialização, não parece razoável a atribuir exclusivamente a essa autarquia a responsabilização pela crescente participação da concessão judiciais de benefícios, o que abriria espaço para a possibilidade de desafios a serem endereçados no âmbito do Poder Judiciário. Como exemplo, existe a possibilidade de que um trabalhador boia-fria tenha um benefício concedido a partir da equiparação à categoria de segurado especial, entendimento inapropriado do ponto de vista legal. Outra situação é a possibilidade de considerar, para fins previdenciários, do tempo de trabalho rural para idades inferiores a 12 anos de idade (ou sem limite mínimo de idade), 37 a partir de fundamentação de evitar “punir duplamente o trabalhador, que teve a infância sacrificada por conta do trabalho na lide rural e que não poderia ter tal tempo aproveitado no momento da concessão de sua aposentadoria”.³⁸ A utilização da política previdenciária como política compensatória é passível de críticas, uma vez que deixa de buscar endereçar efetivamente o problema, por meio de mecanismos de combate e prevenção ao trabalho infantil, além do potencial de geração de incentivos inapropriados e dificuldade de controle. Ainda que seja legítimo o desejo de fornecer compensações em meio a casos concretos, é fundamental que sejam utilizados outros instrumentos distintos da política previdenciária, como eventuais indenizações ou políticas assistenciais, de maneira a promover a manutenção da lógica contributiva do sistema previdenciário.

Tais exemplos mostram a necessidade de aprofundamento da análise sobre as implicações da atuação do Poder Judiciário na política previdenciária, principalmente no caso do setor rural. Nesse sentido, é desejável que todos os

³⁷. Os defensores da ausência de qualquer idade mínima argumentam que “há rigor, não há que se estabelecer uma idade mínima para o reconhecimento de labor exercido por crianças e adolescentes, impondo-se ao julgador analisar em cada caso concreto as provas acerca da alegada atividade rural, estabelecendo o seu termo inicial de acordo com a realidade dos autos e não em um limite mínimo de idade abstratamente pré-estabelecido”. <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stj-reconhece-trabalho-rural-antes-dos-12-anos-para-efeito-de-revisao-de-aposentadoria/872763476#:~:text=Adicione%20t%C3%B3picos-STJ%20reconhece%20trabalho%20rural%20antes%20dos%2012,efeito%20de%20revis%C3%A3o%20de%20aposentadoria&text=Em%2002%20de%20junho%20de,do%20valor%20da%20aposentadoria%20percebida>. Acesso em 25/10/2023.

³⁸<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stj-reconhece-trabalho-rural-antes-dos-12-anos-para-efeito-de-revisao-de-aposentadoria/872763476#:~:text=Adicione%20t%C3%B3picos-STJ%20reconhece%20trabalho%20rural%20antes%20dos%2012,efeito%20de%20revis%C3%A3o%20de%20aposentadoria&text=Em%2002%20de%20junho%20de,do%20valor%20da%20aposentadoria%20percebida>. Acesso em 25/10/2023.

atores que participam da política previdenciária envidem esforços no tema, com o intuito de melhorar o desenho e a gestão da previdência rural no país, principalmente no caso da comprovação do exercício de atividade rural. Tal aspecto possui particular importância, tanto pelo seu amplo potencial gerador de contestações administrativas e judiciais, como pelo condicionamento da concessão de benefícios do proprietário/usuário da terra e de seu grupo familiar.

6. Avaliação de uma proposta de mudança: simulação

A partir de toda a discussão apresentada, sugere-se promover ajustes na diferença entre as idades de aposentadoria urbana e rural, de maneira a:

- reduzir paulatinamente a diferença entre a aposentadoria urbana e rural, para quem já está no mercado de trabalho, dos 5 e 7 anos atuais de homens e mulheres, para 1 ano em ambos casos; e
- eliminar completamente a diferença entre a aposentadoria urbana e rural para os novos entrantes.

A proposta sobre a idade mínima de aposentadoria rural é apresentada a seguir:

- para os já filiados ao RGPS/INSS ou no mercado de trabalho:
- homens: idade aumentaria de 60 para 64 anos (aumento de 1 ano a cada 3 anos, ao longo de 12 anos, após a aprovação da reforma);
- mulheres: idade aumentaria de 55 para 61 anos (aumento de 1 ano a cada 3 anos após a aprovação da reforma, de maneira a atingir 61 anos somente após 18 anos da aprovação);
- diferencial entre a aposentadoria urbana e rural seria então reduzido de 5 e 7 anos (65/62 versus 60/55) para 1 ano (65/62 versus 64/61) para aqueles já filiados ao RGPS/INSS ou no mercado de trabalho;
- para os homens e mulheres novos entrantes no RGPS:
- Homens: idade mínima de aposentadoria aos 65 anos (trabalhadores urbanos e rurais);
- Mulheres: idade mínima de aposentadoria aos 62 anos (trabalhadoras urbanas e rurais);

A avaliação das implicações de propostas de desenho de política previdenciária é indispensável, dada a natureza conflitante entre os diversos objetivos do sistema (cobertura, adequação, equidade e sustentabilidade). Após a EC 103/2019, as novas projeções de longo prazo para o RGPS/INSS realizadas por meio de modelo apresentado em Sidone et al. (2022) ainda mostram um cenário desafiador, no qual a despesa total do RGPS/INSS, em linhas gerais, passaria de 8% do PIB em 2022 a 18% do PIB em 2100.³⁹ Diante disso, foram elaboradas

³⁹ O trabalho de Sidone et al. (2022) apresenta a literatura sobre atuária em previdência social em termos de diretrizes e experiência internacional e detalha o conjunto de equações, dados e hipóteses desenvolvidas na construção do modelo para o RGPS no Brasil.

projeções, por meio do mesmo modelo, da proposta aqui apresentadas de convergência das idades de aposentadoria urbana e rural.

Assumiu-se, por hipótese, que a proposta seria aprovada ao fim de 2025, com efeitos iniciados no ano de 2026.⁴⁰ O Gráfico 9 apresenta as projeções de economia com a proposta de convergência das idades de aposentadoria urbana e rural a partir de 2026, em valores constantes de 2023. Observe-se que a proposta de convergência das idades permitiria a redução acumulada da despesa total do RGPS/INSS, ao longo de 30 anos, em 900 bilhões (valores de 2023), o que seria um passo de alívio ao cenário desafiador de sustentabilidade do RGPS/INSS. Após os 10 primeiros anos da aprovação, período de início da transição às novas regras, a economia estimada já atingiria cerca de R\$ 63 bilhões. A estimativa de economia cresce de maneira acelerada conforme se amplia o horizonte temporal de análise, visto que as regras de transição vão se aproximando às permanentes e é crescente o número de benefícios concedidos sob as novas regras. Em termos de valor atuarial da redução da despesa (ao longo de 75 anos), conceito que visa tornar os valores futuros da despesa mais comparáveis por meio do cômputo de seu valor presente a partir da aplicação de taxas de desconto intertemporal, essa atingiria R\$ 1,0 trilhão.⁴¹ Portanto, evidencia-se o elevado custo social da manutenção do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais em termos de idade de aposentadoria para a sociedade como um todo. Dessa maneira, a convergência de idades promoveria um aumento da sustentabilidade da previdência social no Brasil, bem como diminuiria a necessidade de financiamento do déficit sobre toda a sociedade.

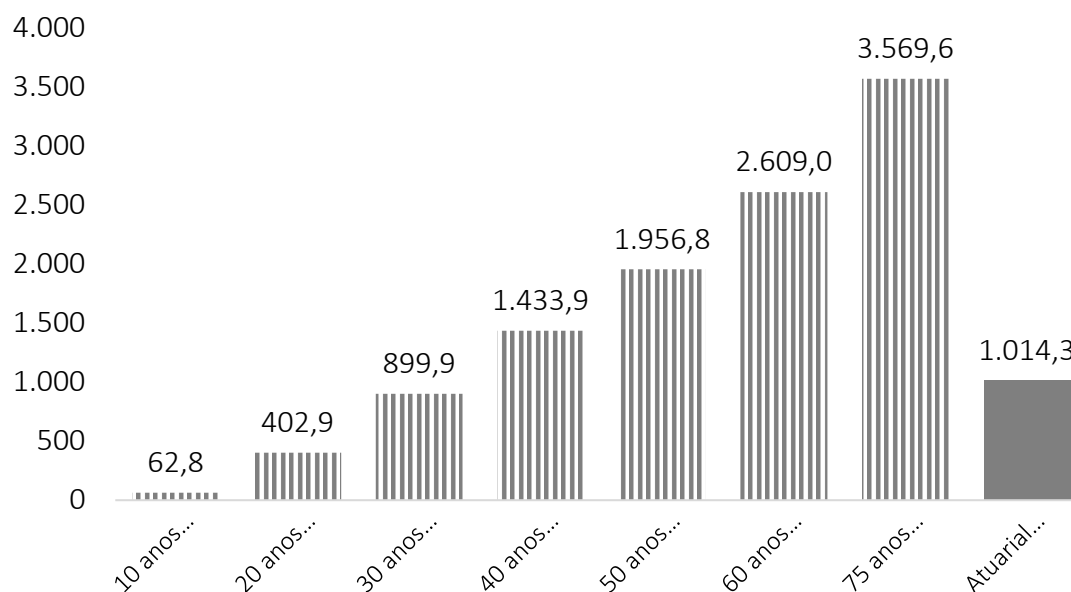
Gráfico 9 – Projeção da economia com a proposta de convergência de idade urbana e rural em R\$ bilhões de 2023

⁴⁰ A simulação visa apenas dar ao leitor uma ideia da ordem de importâncias das mudanças propostas. Na prática, porém, naturalmente, estamos cientes das dificuldades para aprovar uma proposta como a que é aqui feita nos próximos anos, embora confiemos que ela possa balizar o debate público quando o tema for objeto de um debate mais intenso, preferencialmente até o final da década atual.

⁴¹ O resultado atuarial foi computado por meio da aplicação de uma taxa de desconto igual a 3% para os fluxos financeiros futuros. A utilização de uma taxa alternativa de 4% e 5% ao ano implicaria em economias em valor atuarial da ordem de R\$ 716 bilhões e R\$ 521 bilhões, respectivamente.

Textos para discussão

26.01.2024



Fonte: elaboração dos autores.

É importante ressaltar, contudo, que, além da clara necessidade de reconsiderar os parâmetros de idade de aposentadoria da previdência rural, de maneira a mitigar a trajetória crescente da despesa, a manutenção da previdência rural também demandaria, em algum grau, uma reestruturação de suas bases de financiamento, principalmente por meio do redimensionamento das contribuições previdenciárias do setor da agropecuária. Na ausência de reestruturação do financiamento, a previdência rural continuará a se distanciar de sua natureza de política previdenciária, o que pode, inclusive, incentivar propostas que visem transformar a aposentadoria rural em uma política assistencial (não-contributiva), como o BPC/LOAS. Contudo, ainda que os valores de benefício da aposentadoria rural e do BPC/LOAS sejam de um salário mínimo, a natureza previdenciária da aposentadoria oferece 13 pagamentos mensais no ano (ao invés de 12 no caso do BPC/LOAS). Soma-se a isso o fato de que o segurado rural também possui ampla proteção previdenciária de riscos sociais, por meio da cobertura de diversos outros benefícios previdenciários, como a pensão por morte, o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez e o salário-maternidade. Nesse sentido, além dos indispensáveis ajustes no lado da despesa, com a convergência entre a idade de aposentadoria rural e urbana, existe também a necessidade de aumento da contribuição do setor da agropecuária para o financiamento da previdência.

Contudo, há que se reconhecer que qualquer proposta alteração na previdência rural tende a sofrer uma elevada resistência política. Uma proposta potencialmente conciliadora seria o condicionamento da aprovação da convergência entre as idades de aposentadoria urbana e rural com a destinação de parte da redução da despesa para investimentos em infraestrutura na área rural. Tal proposta permitiria não apenas ganhos em termos de sustentabilidade previdenciária, como também avanços no sentido de uma alocação mais eficiente dos gastos públicos em contexto onde o espaço fiscal para investimentos em infraestrutura, essenciais para o crescimento econômico

sustentado e ganhos de produtividade, estão se reduzindo de forma contínua e expressiva. Dessa forma, haveria, de forma concomitante, avanços na sustentabilidade previdenciária, maior eficiência na alocação do gasto público e impactos positivos sobre a infraestrutura rural que, por sua vez, podem gerar melhores resultados em termos de crescimento econômico e da produtividade. Também poderia ser avaliada a possibilidade de utilização de parte dos recursos provenientes da redução da despesa para ações voltadas à melhoria efetiva das condições sociais e econômicas dos empregados sem carteira de trabalho assinada e dos trabalhadores boia frias no setor agropecuário, notadamente voltadas ao resgate de trabalhadores em condição análoga à escravidão ou em situações precárias de trabalho na zona rural.

7. Conclusões

Diante da dificuldade política de apoio à realização de mudanças nas condições de aposentadoria na previdência rural, em decorrência do peso relativo das bancadas das regiões Norte e Nordeste, regiões nas quais é grande a proporção de pessoas que recebem benefícios previdenciários rurais, era natural, no debate de anteriores propostas de reforma, que a definição de prioridades por parte dos Governos buscasse frentes de mudanças legais ou constitucionais distintas da aposentadoria rural. A existência de regras de aposentadoria generosas, as quais permitiam que pessoas com níveis mais elevados de renda, escolaridade e formalidade no mercado de trabalho se aposentassem por tempo de contribuição aos 54 anos de idade, em média, incentivou então, compreensivelmente, a opção política por promover alterações que modificassem aquela realidade.

Atualmente, contudo, após serem superadas algumas etapas de maior facilidade de convencimento da opinião pública, materializadas na EC 103/2019, resta pela frente a necessidade de promover correções de viabilização política certamente mais complexa, entre elas a revisão das regras da aposentadoria rural. Diante da óbvia dificuldade política de enfrentar a questão, é natural e esperada uma atitude protelatória dos Governos no sentido de deixarem o tratamento dos problemas para a “administração seguinte”.

Contudo, tal comportamento amplia o cenário já desafiador de promover uma maior sustentabilidade da política previdenciária, enraizada na perspectiva de crescimento contínuo da despesa ao longo do tempo, em meio ao fim do bônus demográfico e à intensificação do processo de envelhecimento populacional. Recentemente, depois de 2019, houve duas forças mitigadoras da velocidade de crescimento da despesa do RGPS/INSS: i) a menor intensidade do crescimento das aposentadorias por idade, devido ao aumento da idade mínima das mulheres de 60 para 62 anos; e ii) a queda da taxa de variação das aposentadorias por tempo de contribuição, pela aprovação do core da reforma de 2019, que visava, em larga medida, restringir a possibilidade de aposentadorias em idades precoces. No entanto, os dois fenômenos mencionados terão duração limitada:

Textos para discussão

26.01.2024

a) a elevação da idade mínima da aposentadoria das mulheres cessou em 2023; e b) a maior parte da transição para as novas regras de aposentadoria por tempo de contribuição se esgotará até o final da década. Assim, com o passar dos anos, é esperada uma retomada da tendência física de crescimento da taxa de variação do contingente de aposentados.

A Introdução deste artigo trouxe diversas questões fundamentais pertinentes ao tema da previdência rural no Brasil, as quais tiveram esboços de respostas desenvolvidas ao longo das diferentes seções. O objetivo desta última seção é sumarizar os principais pontos.

O tratamento diferenciado atual entre trabalhadores urbanos e rurais é claro: os homens e mulheres rurais podem se aposentar aos 60 e 55 anos de idade, respectivamente, provavelmente ainda com capacidade laboral e sem a necessidade de comprovação de contribuição efetiva para a previdência, enquanto os urbanos se aposentam aos 65 e 62 anos de idade, com necessidade de comprovação de 15 anos de contribuição. Trata-se de um diferencial de idade de aposentadoria de 5 anos para homens e de 7 anos para as mulheres.

A discussão sobre as justificativas da existência do tratamento diferenciado para a previdência rural possui diversas dimensões. Em primeiro lugar, ainda que a sazonalidade da produção seja um argumento favorável a uma forma diferenciada de contribuição, incidente sobre a comercialização da produção, essa não parece justificar a redução da idade de aposentadoria aos trabalhadores rurais.

Em segundo lugar, são comumente destacadas as particularidades das condições de trabalho enfrentadas pelos trabalhadores rurais, supostamente desfavoráveis quando comparadas aos urbanos, sem que se dê o devido destaque ao fato de que o setor agropecuário brasileiro tem passado por profundas transformações nas últimas décadas, em função da mecanização e da modernização, o que culminou com melhorias nos níveis de qualificação, formalidade e rendimento aos trabalhadores rurais, enquanto as vulnerabilidades ou precariedades parecem crescer, em especial, no setor de serviços ou terciário. Nesse sentido, o argumento do caráter mais penoso do trabalho na agropecuária em relação às atividades urbanas parece atualmente pouco razoável, na medida em que desconsidera diversas atividades no setor urbano, como a construção civil, as quais são caracterizadas por esforço físico igual ou até mesmo superior. Logo, as condições de trabalho não parecem ser exclusivas dos trabalhadores da agropecuária e nem universais no âmbito do setor rural. Ademais, ainda que fosse comprovada a maior dificuldade relativa do trabalho no setor rural, essa diferença se reduziu substancialmente em meio ao crescente processo de mecanização, mas o diferencial de idade de aposentadoria manteve-se constante para os homens (5 anos) e foi ampliado para as mulheres (7 anos).

Em terceiro lugar, ainda que seja comum a justificativa demográfica para o tratamento diferenciado por meio de idade reduzida de aposentadoria aos

Textos para discussão

26.01.2024

trabalhadores rurais, parece inexistir evidência robusta de diferença de expectativa de sobrevida desfavorável aos trabalhadores rurais e há evidência, inclusive, do contrário, indicando a maior expectativa de (sobre)vida na área rural em 2010.

Ainda que sejam encontradas outras justificativas para o tratamento diferenciado, foram discutidas as diversas implicações inapropriadas do critério utilizado para a diferenciação por setor de atividade econômica (urbano e rural). De maneira geral, o desenho enfrenta o desafio óbvio da possibilidade de que os trabalhadores não permaneçam a vida toda no mesmo setor de atividade econômica ou apenas na agropecuária, havendo uma transição do campo para as cidades, mas também do setor primário para o terciário. Há uma necessidade de aprofundar o debate sobre a eficiência e justiça da segmentação por setor de atividade econômica, o que poderia resultar em critérios mais eficientes de diferenciação do tratamento como, por exemplo, a partir de níveis de renda ou de pobreza.

A existência de um benefício de aposentadoria com idades mínimas inferiores e com contribuição reduzida, ou até mesmo sem a comprovação de contribuição efetiva, revela a preocupação com a necessidade de focalização restrita do benefício. Todavia, a análise do perfil dos beneficiários mostrou evidências da focalização reduzida da previdência rural, uma vez que parte relevante e crescente dos beneficiários não são trabalhadores ocupados em situação de pobreza e incluem pessoas com plena capacidade laboral, em larga medida, decorrente das idades reduzidas de aposentadoria. Tais aspectos mostram a importância de um desenho adequado da política previdenciária, principalmente em relação à criação de tratamentos diferenciados, os quais acarretam enorme resistência política à sua revisão.

A fragilidade do financiamento da previdência rural é flagrante, o que traz enormes desafios em termos da sustentabilidade do sistema. A LC 11/1971 estabeleceu a idade de aposentadoria rural de 65 anos, com benefício restrito a um componente da unidade familiar, em um contexto demográfico de menor expectativa de sobrevida. Já na CF/1988, ela passou a ser concedida aos 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, parâmetros ainda em vigor, no meio rural. Assim, a duração esperada desse benefício passou de cerca de 14 anos para 28 anos para as mulheres, em virtude da redução da idade de aposentadoria e do aumento da expectativa de sobrevida. Não é preciso ser especialista em atuária para ter uma ideia da magnitude do esforço que o tratamento diferenciado atual entre trabalhadores urbanos e rurais implica para a sociedade que precisa financiar o déficit da previdência rural. Há a necessidade de uma visão de equilíbrio geral e de entender que a previdência é uma transferência de renda entre gerações. Os recursos para custear o pagamento de benefícios previdenciários, em última instância, são financiados pela própria sociedade e a previdência, acaba sendo uma forma de distribuir os custos financeiros da sustentação das pessoas idosas entre diferentes gerações.

Além do diferencial de idade à aposentadoria, os tratamentos também diferenciados em termos de financiamento a setores como a agropecuária

acarretam o custo indireto de exigir alíquotas de contribuição efetivas mais elevadas aos setores não-beneficiados. Portanto, para a manutenção de um caráter previdenciário (contributivo) e não-assistencial, é imprescindível uma ampla discussão sobre o redimensionamento da magnitude de contribuição do setor rural.

A fragilidade do financiamento da previdência rural também acarreta implicações redistributivas importantes, uma vez que a insuficiência de contribuições exige que o financiamento do tratamento diferenciado da aposentadoria rural seja realizado por meio de contribuições ou de impostos gerais.

Com isso, indivíduos socialmente vulneráveis do setor urbano podem assumir parcialmente o ônus de financiamento do tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais, o que não parece nada razoável, visto que esses acabam alcançando a aposentadoria somente aos 65 e 62 anos para homens e mulheres, no caso de cumprimento da carência, ou recebendo o BPC/LOAS a partir dos 65 anos, sem acesso a benefícios como auxílio-doença, aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez) e pensão por morte.

A discussão sobre a evolução da legislação apresentou aspectos importantes associados ao desenho da política previdenciária rural e os desafios de sua implantação e operacionalização, com destaque para a questão da evolução dos critérios para a manutenção do enquadramento do trabalhador rural na categoria de segurado especial e da comprovação da atividade rural para a concessão de benefícios rurais, temas complexos e desafiadores do ponto de vista administrativo e operacional. A temática da crescente judicialização na concessão de benefícios previdenciários rurais foi também apresentada. De modo geral, foram identificados sinais claros de que a mudança da situação socioeconômica na agropecuária gerou um conjunto de tentativas de ampliação das possibilidades de manutenção da condição de segurado especial, como a permissão de situações relacionadas à industrialização artesanal, incidência de IPI e inscrição como MEI ou microempresa (faturamento anual de R\$ 360 mil/ano). É evidente que tais situações reduzem, em larga medida, a focalização da previdência rural no Brasil. Também foram discutidos diversos incentivos à informalidade decorrentes dos critérios de definição do segurado especial.

Este artigo tratou de importantes questões sobre a previdência rural no Brasil, procurando, em primeiro lugar, expor a questão; em segundo, propor uma mudança, devidamente fundamentada, com a convergência gradual das idades de aposentadoria por idade rural a urbana; e, em terceiro, estimar seus efeitos fiscais ao longo do tempo. Como em qualquer questão que diga respeito a normas constitucionais, a última palavra é e será sempre do Congresso Nacional, como legítimo representante da população. O papel dos técnicos é oferecer os melhores argumentos para que o debate sobre as questões se processe dispondo da melhor informação possível. Foi o que procuramos fazer com o presente texto. A reforma previdenciária de 2019 foi fruto de um debate técnico que se estendeu previamente durante aproximadamente duas décadas. Este é um modesto passo na caminhada que, em algum momento futuro, deveria levar a um necessário complemento daquela reforma. Esperamos que assim seja.

8. Referências bibliográficas

Albuquerque, Fernando Roberto P.C. Informe de Previdência Social de Abril de 2019. Tábuas de Mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico de 2010. Páginas de 3-20.

Amado, Frederico. 2012. Direito e Processo Previdenciário Sistematizado. Editora Juspodium.

Ansiliero, Graziela; Costanzi, Rogério Nagamine; Fernandes, Alexandre Zioli. Análise Descritiva das Políticas Públicas de Inclusão Previdenciária dos Trabalhadores Autônomos: O Plano Simplificado de Previdência Social e o MicroEmpreendedor Individual (MEI). Texto para Discussão do IPEA no 2.546 de março de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200413_td_2546_web.pdf.

Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID; Melhores aposentadorias, melhores trabalhos – Em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe; Bosch, M., Melguizo, A. e Pagés, C., 2014.

Barbosa, Nelson. Analisando a reforma da Previdência: benefício rural. Agosto de 2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-beneficio-rural> - acesso em 05/09/2023.

Beltrão, Kaizô Iwakami; Oliveira, Francisco Eduardo Barreto; Pinheiro, Sonoê Sugahara. 2000. Texto para Discussão nº 759 – IPEA. A População Rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Setembro de 2000.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. 2023. PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA - PNAD CONTÍNUA. Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2022.

Campos, André Gambier. 2006. Aspectos da Proposta de Mudança na Regulamentação da Previdência Rural no Brasil. Texto para Discussão nº 1.195 de Junho de 2006.

Costanzi, Rogério Nagamine e Sidone, Otávio. 2022. Avaliação da Política Previdenciária: O Caso do Microempreendedor Individual (MEI). Páginas 319 a 343. Em “Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil” / Organizador Marcos Mendes. – Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2022.

Costanzi, Rogério Nagamine; Ansiliero, Graziela. Análise da focalização do microempreendedor individual (MEI): notas preliminares a partir do Suplemento Especial da PNAD 2014. Nota Técnica, 37, Disoc, 2017. Disponível em:

Textos para discussão

26.01.2024

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt37_focalizacao-mei.pdf.

Costanzi, Rogério Nagamine. Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual (MEI). In: Carta de Conjuntura, Ipea, 38, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180117_CC38_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf.

Costanzi, Rogério N.; Santos, Carolina F. 2022. Análise dos Impactos da Reforma de 2019 Sobre as Idades de Aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social. Informe de Previdência Social de Agosto de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2022/informe-de-previdencia-agosto-2022.pdf>.

Costanzi, Rogério N.; Fernandes, Alexandre Z.; Schettini, Bernardo P.; Santos, Carolina F.; Vizioli, Thais R.; Sidone, Otávio J.G. 2021. Evolução das Concessões Judiciais de Benefícios no RGPS/INSS. Informe de Previdência Social de Junho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2021/informe-de-previdencia-junho-2021.pdf>.

Costanzi, Rogério N. 2023a. Reforma Tributária e Financiamento da Previdência Social. Boletim Informações FIPE agosto de 2023.

Costanzi, Rogério N. 2023b. Análise da Concessão de Benefícios do RGPS/INSS. Boletim Informações FIPE setembro de 2023.

Delgado, G. e Cardoso Junior, J.C. (orgs.); "O idoso e a Previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização"; IPEA, Texto para Discussão número 688, dezembro, 1999.

Dorfman, M.C.; Wang, D; O'Keefe, P; Cheng, J. 2013. China's Pension Schemes For Rural and Urban Residents. Chapter 11. Páginas 217-241. Em Matching Contributions for Pensions. Organizado por Richard Hinz, Robert Holzmann, David Tuesta e Noriuki Takayama. World Bank.

Ebenstein, A; Leung, S. 2010. Son Preference and Access to Social Insurance: Evidence from China's Rural Pension Program. Population and Development Review. Wiley Online Library.

Ferreira de Santana, R., Castro, G.P. e Bissi, L.F.; "A Previdência e o Censo de 2000: Perfil dos idosos"; Informe de Previdência Social, setembro, volume 14, número 9, Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola-FIDA; "Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty"; <http://ifad.org/poverty/index.htm>, 2001.

<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stj-reconhece-trabalho-rural-antes-dos-12-anos-para-efeito-de-revisao-de-aposentadoria/872763476#:~:text=Adicione%20%C3%B3picos-.STJ%20reconhece%20trabalho%20rural%20antes%20dos%2012,efeito%20de%20revis%C3%A3o%20de%20aposentadoria&text=Em%2002%20de%20junho%20de,do%20valor%20da%20aposentadoria%20percebida.> Acesso em 25/10/2023.

Huang, Wei, and Chuanchuan Zhang. 2021. "The Power of Social Pensions: Evidence from China's New Rural Pension Scheme." *American Economic Journal: Applied Economics*, 13 (2): 179-205.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. 2023. PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA - PNAD CONTÍNUA. Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2022.

Kreter, Ana Cecília; Bacha, Carlos José Caetano. 2006. Avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural* 44 (3) • Set 2006 • <https://doi.org/10.1590/S0103-20032006000300006>.

Lingguo Cheng, Hong Liu, Ye Zhang, Zhong Zhao. 2018. The health implications of social pensions: Evidence from China's new rural pension scheme, *Journal of Comparative Economics*, Volume 46, Issue 1, 2018, Pages 53-77.

Maranhão, Rebecca L. A.; Filho, José E.V.. 2018. Previdência Rural no Brasil. Texto para Discussão nº 2.404. IPEA.

Santos, Carolina Fernandes; Costanzi, Rogério Nagamine; Silva, Valdemir de Souza; Fernandes, Alexandre Zioli; Maximino, Sérgio Luiz. Informe de Previdência Social de Janeiro de 2020. Longevidade dos Aposentados e Duração das Aposentadorias por Idade. Páginas 4-22.

Schwarzer, Helmut. 2000. Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional. Texto para Discussão IPEA nº 767. Novembro de 2000.

Sidone, Otávio José Guerci; Costanzi, Rogério Nagamine; Silva Filho, Geraldo Andrade; Pereira, Eduardo da Silva; Fernandes, Alexandre Zioli. 2022. Modelo de Projeção Fiscal do Regime Geral de Previdência Social. Informe de Previdência Social de Outubro de 2022. Páginas 5-42.

Sidone, Otávio José Guerci; Costanzi, Rogério Nagamine; Pereira, Eduardo da Silva; Fernandes, Alexandre Zioli. 2022. Sustentabilidade da previdência II: indicadores atuariais e dívida implícita previdenciária. Informe de Previdência Social de Maio de 2022. Páginas 5-14.

Silva, Rodrigo Peixoto da; Santos, Gesmar Rosa dos; Freitas, Vian, Carlos Eduardo de Freitas. 2023. Agricultura Familiar: Perda de Mercados e Sinais de

Textos para discussão

26.01.2024

Mudanças na Pauta Produtiva. Em Boletim Radar do IPEA. Agosto de 2023. Páginas de 19-24.

Vizioli, Thais e Costanzi, Rogério Nagamine. Inação e Tropeços levam à Insustentabilidade e à Desigualdade. Páginas 290 a 318 do Livro “Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil / Organizador Marcos Mendes. – Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2022.

Zambitte, F.; “A Previdência Social no Estado Contemporâneo- Fundamentos, Financiamento e Regulação”; Editora Impetus, Rio de Janeiro, 2011.