

# PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL: AVANÇOS E RECUOS <sup>1</sup>

Angela Kageyama <sup>2</sup> & José Graziano da Silva <sup>2</sup>

**RESUMO** - O objeto central do artigo é avaliar os impactos das Leis 8212 e 8213 sobre a previdência rural, em termos dos custos da produção agrícola, do emprego e dos potenciais contribuintes e beneficiários do sistema. Procura ainda o retrocesso representado pela Lei nº 8540, que substituiu a forma básica de contribuição dos empregadores, proposta na Lei 8212, e propõe transformar a Previdência Social rural numa política ativa de redistribuição de renda no meio rural.

**Termos para indexação:** previdência rural, pobreza rural.

## RURAL SOCIAL SECURITY: PROGRESS AND RETROCESSION

**ABSTRACT** - The main purpose of this article is to evaluate the impact of Laws nº 8212 and 8213, referring to rural social security on agricultural production costs, level of employment and potential contributors and beneficiaries of the social security system. Also, the article points out that Law nº 8540, which replaced Law nº 8212 in respect to the form of employer's contributions, represented a step backwards. Finally, it proposes that the social security should be converted into an active policy to redistribute income in rural areas.

**Index terms:** rural security, rural poverty.

## INTRODUÇÃO

Só há bem pouco tempo, desde 1991, é que o Brasil estendeu aos trabalhadores rurais os mesmos benefícios da Previdência Social, que já eram assegurados aos trabalhadores urbanos há muito.

---

1 Recebido em 26.05.93

Aceito para publicação em 21.10.94

Este artigo é baseado no relatório final de pesquisa do convênio celebrado entre a Secretaria Nacional de Previdência Social e a UNICAMP para estudos sobre a previdência rural. Participaram da Pesquisa os Professores Luís Carlos Guedes Pinto e Rodolfo Hoffmann e o estatístico Paulo Rehder.

2 Professores do Instituto de Economia da UNICAMP, Caixa Postal 6135, Campinas-SP, autores da redação final deste artigo.

As leis nºs 8212 e 8213, de 24/07/1991, constituíram o instrumento de superação da discriminação até então vigente para os rurais, ao introduzir novas disposições sobre, respectivamente, o custeio e os benefícios da Previdência Social.

A Lei nº 8213, que trata dos benefícios da Previdência Social, foi aplaudida por todos, tanto empregadores quanto trabalhadores rurais, uma vez que estendia ao campo as conquistas dos trabalhadores urbanos. Entretanto, no que se refere à Lei nº 8212, que dispõe sobre o custeio da Previdência, as reações foram distintas por parte das entidades representativas de empregadores e trabalhadores rurais.

Os sindicatos, federações, confederações e outras associações vinculadas aos empresários rurais imediatamente passaram a criticar a nova legislação. Baseados em alguns estudos realizados sob encomenda, apontaram uma série de dificuldades e prejuízos para os empregadores rurais, destacando-se sobretudo os impactos sobre os custos de produção e sobre o nível de emprego, além da introdução de inequidade contributiva entre os empregadores rurais. Assim, por exemplo, na produção mecanizada do milho, haveria uma redução de 61% na contribuição previdenciária e, no sistema tradicional (colheita manual), um aumento de 55%. Na produção de frango de corte, a contribuição seria reduzida em 87%, enquanto que na produção de algodão aumentaria 93%, na de cana-de-açúcar 830% e na do café 1.140%. No mercado de trabalho, argumentava-se, cresceria o índice de emprego informal (sem registro) e, dado que a nova forma de contribuição incidiria sobre a folha de salários, seria reforçada a tendência à mecanização e aos cultivos intensivos, gerando desemprego.

Um trabalho elaborado por professores da Universidade Federal de Viçosa, que chegou inclusive a ser citado pelo então Ministro da Previdência Social, identificava casos em que o aumento do custo de produção de alguns produtos chegava a mais de 1.000%. Tal estudo continha erros técnicos elementares, mas é citado para demonstrar como as entidades representativas dos empresários rurais, mesmo utilizando-se de informações incorretas, atacaram de todas as formas possíveis a nova legislação.

Os trabalhadores rurais, por sua vez, articulados em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, sempre defenderam a contribuição com base na folha de pagamento dos empregados, opondo-se aos argumentos dos empresários. Para os trabalhadores estava claro que os empresários tinham consciência de que, com a nova legislação, os trabalhadores necessariamente passariam a exigir, com muito mais rigor, o seu registro e, como consequência, o cumprimento da legislação trabalhista em sua plenitude. Esta era a razão fundamental da defesa da nova lei pelas entidades representativas dos trabalhadores.

O resultado desse embate pendeu a favor dos empregadores: em 22/12/1992, já no final do governo Collor, foi aprovada a Lei nº 8540, que suprimiu a contribuição com base na folha de pagamento para os empregadores rurais pessoa física (a imensa maio-

Assim, a nova legislação previdenciária representou um avanço significativo, em termos de política social, ao equiparar os trabalhadores rurais aos urbanos no que tange aos benefícios (cuja conta é, ao final, paga pelo Estado); evidenciou porém um recuo, em relação à Lei anterior (nº 8212), ao abolir o sistema de contribuição via folha de salários, beneficiando assim os empregadores que não registram seus empregadores e dificultando a fiscalização, tanto por parte do Estado quanto por parte dos empregados.

Nas seções seguintes, são discutidos os possíveis impactos das novas leis sobre os custos agrícolas e, a seguir, identificados o que acreditamos ser os verdadeiros problemas da previdência rural no Brasil.

## OS IMPACTOS SOBRE OS CUSTOS DE PRODUÇÃO E O EMPREGO

Nesta seção é feita uma simulação de quais teriam sido os impactos do custeio da previdência caso a Lei nº 8212 - que estabelecia uma contribuição de 20% sobre a folha de salários por parte do empregador - não houvesse sido modificada.

O objetivo desse exercício de cálculo é mostrar que os possíveis impactos teriam sido muito menores que os anunciados pelas associações empresariais, às vezes até em sentido inverso ao previsto, de forma a embasar a hipótese de que outras seriam as razões da discordância dos empresários. Alguns dessas razões são apontadas mais adiante.

Pela Lei nº 8212 e legislação conexas, a contribuição social devida pelos empregadores rurais, seja empresa jurídica ou pessoa física, trabalhador autônomo e equiparado, sobre a folha de salários seria a seguinte:

	<u>% sobre o salário</u>
- encargos trabalhistas	59,89%
- fundo de garantia	11,20%
- previdência social	28,20%
- INPS	(20,00)
- acidentes de trabalhadores	(3,00)
- contribuição a terceiros	(5,20)

Dessa forma, o custo efetivo da mão-de-obra para o empregador rural praticamente dobra em relação ao salário básico do trabalhador. E se a Lei nº 8212 tivesse sido aplicada, representaria um acréscimo sobre a folha de salários de 25,7% (20% INPS + 3% acidente de trabalho + 2,7% de contribuição a terceiros, excluída a do SENAR, que não foi regulamentada). Essa seria a alíquota adicional passível de mensuração direta sobre a folha de salários que resultaria num acréscimo dos custos de produção para as empresas rurais e assemelhados<sup>3</sup>.

3 Ver o artigo de T. R. Teixeira. "Efeitos Distributivos da Nova Política de Custeio da Previdência Social Rural na Agricultura Brasileira", *Economia Rural*, Viçosa, 3(2), jan./mar. 1992.

A Tabela 1 apresenta as estimativas de aumento nos custos operacionais que decorreriam da aplicação da Lei de Custeio da Previdência Social. Os dados referem-se às principais culturas do Estado de São Paulo disponíveis no Prognóstico do Instituto de Economia Agrícola - IEA da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo para 1992/93, acrescidos da laranja, cana-de-açúcar e café, que se referiam à safra 1991/92. Pelos resultados podem-se distinguir 3 grupos de produtos.

**TABELA 1 - Impacto da Lei da Previdência sobre o Custo Operacional**

CULTURA/REGIÃO	TECNOLOGIA a)	UNIDADE DE RENDIMENTO por ha	% AUMENTO CUSTO		
			SALÁRIOS PAGOS POR % SOBRE PRODUTO (US\$)	OPERACIONAL CUSTO OPERACIONAL NOVA PREVIDÊNCIA	
Algodão/Campinas	TM,CMA	159@	0,89 b)	18,45	4,52
Amendoim/Rib. Preto	TM	90 sc/25kg	0,93 b)	14,67	3,62
Arroz sequeiro/Rib. Preto	TM,CMA	27 sc/60kg	1,92 b)	17,07	4,19
Arroz irrigado/S.J.Campos	TM	70 sc/60kg	0,65 b)	6,48	1,73
Feijão águas/Sorocaba	TM, CMA	27 sc/60kg	1,75 b)	10,97	2,74
Laranja s/colheita/Rio Preto	TM	564 cx.	0,10 c)	7,35	1,90
Mandioca/Marília	TM	18 t	11,41 b)	42,67	9,88
Milho/Rib. Preto	TM	80 sc/60kg	0,17 b)	4,62	1,19
Soja/Rib. Preto	TM	35 sc/60kg	0,38 b)	4,83	1,24
Cebola muda/Sorocaba	TM	20 t	5,80 b)	11,09	2,80
Cana Plantio/Rib. Preto	TM	100 t	1,07 c)	10,44	4,08
Cana 2º corte/Rib. Preto	TM	78 t	0,86 c)	16,56	1,42
Cana 4º corte/Rib. Preto	TM	60 t	0,91 c)	14,57	3,60
Café I/São Paulo	TM, CMA	10 sc	43,87 f)	58,76	13,12
Café II/São Paulo	TM, CMA	20 sc	29,32 f)	44,59	10,28
Café III/São Paulo	TM, CMA	30 sc	24,17 f)	44,71	10,30

- a) TM = tração motomecanizada nas operações; CMA = colheita manual
- b) Dólar médio da segunda quinzena de julho de 1992 = Cr\$ 4.011,19; custos relativos à safra 1992/93 (prognóstico IEA, ago. 1992);
- c) Dólar médio da segunda quinzena de abril de 1992 = Cr\$ 2.306,22; custos relativos à safra 1991/92 (Prognóstico IEA, maio 1992)
- d) Inclui, além da mão-de-obra, despesas com insumos, operações de máquinas, encargos financeiros e trabalhistas;
- e) considerou-se um acréscimo de 25,7% sobre as despesas com mão-de-obra;
- f) Dólar segunda quinzena de out./91 = Cr\$ 612,50. Fonte - Bessa Jr. e Martin, Custo e Rentabilidade do Café. *Inf. Econômicas* 22(7): 34 (jul/92.)

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: IEA.

a) produtos cujos aumentos de custos situam-se abaixo de 2,5%: arroz irrigado, laranja sem colheita (que é paga pela indústria), milho e soja. Se considerarmos que as receitas pelos menos igualam os custos operacionais, esses produtos teriam na verdade reduzido sua contribuição para a previdência social pela aplicação da Lei nº 8212. São produtos onde o peso relativo dos salários nos custos de produção situa-se entre 5 e 7%, isto é, cultivos "intensivos em capital";

b) produtos cujos aumentos situam-se entre 2,5% e 5%: algodão, amendoim, arroz de sequeiro, feijão, cebola e cana-de-açúcar. Pode-se dizer que para essas culturas a contribuição à Previdência Social seria praticamente da mesma ordem de grandeza da lei anterior, que estipulava um recolhimento de 2,5% sobre o valor da produção. Como se pode ver, são produtos onde o peso da mão-de-obra nos custos operacionais situa-se entre 10 e 20%;

c) finalmente, produtos cujo acréscimo dos custos de produção resultante das novas alíquotas da Previdência Social seria mais significativo (ao redor de 10%): mandioca e café, produtos em que o peso da mão-de-obra nos custos operacionais situa-se acima de 40%.

Em resumo, ao contrário do que afirmam os proprietários, os mais importantes alimentos básicos - arroz, feijão, milho, soja e possivelmente também a carne bovina e a avicultura - não seriam penalizados pela nova legislação mas, ao contrário, poderiam até ter os seus custos reduzidos. Além disso, os resultados por nós obtidos diferem radicalmente das estimativas alarmistas e ideologizadas apresentadas pela UDR de Minas Gerais, que apontavam aumentos da ordem de 28,5% no custo da produção do café e de 21% na cana-de-açúcar<sup>4</sup> e que encontraram guarida no próprio Ministério da Previdência Social do Governo Collor.<sup>5</sup>

Cabe, também, tecer alguns comentários a propósito do argumento de que aumentos na folha de salários tais como os propostos pela nova Lei de Custeio da Previdência Social incentivariam a mecanização das atividades agropecuárias, contribuindo para a redução dos níveis de emprego no campo.

A Tabela 2 mostra as estimativas da contribuição ao emprego gerado por cultura, a partir da multiplicação dos coeficientes técnicos pelas respectivas áreas plantadas no Brasil. Nessa tabela, encontram-se as culturas que respondem por mais de 70% do nível de emprego direto gerado no campo, dado um nível médio de tecnologia. Comparando essa lista com os resultados obtidos na Tabela 1, conclui-se que os impactos mais significativos se reduzem às culturas de mandioca, café e cana-de-açúcar.

4 Associação dos Produtores Rurais, Cooperativa Agropecuária, Sindicato Rural e UDR - Regional de Viçosa. Uma contribuição à Reformulação da Previdência Social - INSS Rural. Economia Rural, Viçosa, 3(2): 34-35 jan./mar. de 1992.

5 Stephanes, Reinold. Impactos da Constituição na Previdência Social. Opinião Econômica. Folha de São Paulo 13/07/92, p. 3.

No caso da mandioca, tanto as características da planta como as formas sociais predominantes de produção inviabilizaram até agora a mecanização, sendo totalmente improvável qualquer efeito da contribuição previdenciária nesse sentido.

Quanto ao café, quanto mais elevado o nível tecnológico maior tende a ser o uso de mão-de-obra, pois o aumento de rendimentos reforça a demanda de mão-de-obra na colheita, que ainda não dispõe de uma alternativa de mecanização.

Finalmente, resta apenas o caso (relevante) de cana, mas os determinantes da mecanização da colheita não podem ser reduzidos unicamente aos custos dos salários. Como mostraram outros trabalhos<sup>6</sup>, os principais estímulos à mecanização da colheita da cana em São Paulo foram: as ameaças de greves dos trabalhadores volantes, a existência de financiamentos em condições favoráveis, as inovações acopladas ao sistema de transporte e recebimento da cana pela usina, a competição por mão-de-obra pela cultura da laranja.

**TABELA 2 - Distribuição relativa da área cultivada e do emprego direto gerado pelos principais produtos agrícolas: Brasil, 1987 (%).**

Produtos	Área Cultivada	Emprego Direto
Algodão Arbóreo	1,3	1,5
Algodão Herbáceo	2,4	4,6
Arroz	11,5	8,0
Café	5,8	15,3
Cana-de-açúcar	8,3	15,8
Feijão	10,0	6,9
Laranja	1,6	1,8
Mandioca	3,7	11,5
Milho	25,9	17,0
Soja	17,5	2,1
Trigo	6,6	0,5
Cebola	0,1	0,5

Fonte: Graziano da Silva et alii (1989). Estimativa do Emprego Agrícola a partir dos Coeficientes Técnicos por Produto: Brasil, 1984-87. Anais do XXVII Congresso da SOBER, Piracicaba, pp. 130-161 (Vol.: Temas da Atualidade).

6 Alves, Francisco José da Costa (1991). Modernização da Agricultura e Sindicalismo. Campinas, IE/UNICAMP. 347 p. (Tese de Doutorado) e também Toledo, P. E.; R. Yoshii e M. Otani (1991). Avaliação do Potencial de Uso da Colheiteiras de Cana-de-Açúcar no Estado de São Paulo. Informações Econômicas do IEA, São Paulo 21(6): 13-20 (jun).

Assim, maiores níveis de salários podem até mesmo impulsionar as tendências atuais de mecanização das atividades de colheita das principais culturas, mas não são o único e, muito provavelmente, nem seu mais importante determinante.

Aumentos inferiores a 10% no custo de mão-de-obra em função da contribuição previdenciária não teriam a capacidade de acelerar significativamente o processo de mecanização agrícola.

## **OS VERDADEIROS PROBLEMAS DA PREVIDÊNCIA RURAL**

Em 1989, apenas 7,6% das pessoas ocupadas na agricultura declararam contribuir para a Previdência, índice que atinge 17,5% das pessoas na categoria de empregados.

A nosso ver, constitui um problema verdadeiro para a Previdência Social rural o baixíssimo número de contribuintes no setor agrícola - e, como se verá, sua reduzida contribuição em termos monetários - em comparação com o número potencial de segurados obrigatórios existentes no setor. Esse problema é aqui desdobrado em três aspectos que refletem bem as dificuldades que serão encontradas para a implementação das novas leis previdenciárias para o campo. Esses aspectos decorrem da própria estrutura social da agricultura brasileira e da falta de mecanismos legais e institucionais de fiscalização e controle, sobretudo no mercado de trabalho. Esses seriam reais problemas para os formuladores e executores das políticas de seguridade social no Brasil, e não os alardeados "impactos do custeio da previdência sobre os custos de produção", conforme se mostrou anteriormente.

### **Carteira de trabalho x previdência**

A carteira de trabalho assinada pelo empregador garante ao empregado, automaticamente, sua filiação à previdência, tornando-o beneficiário do sistema. Assim, uma das hipóteses da pesquisa era que a contribuição à Previdência deveria ser mais problemática nas categorias de trabalhadores rurais ligadas a mercados informais de trabalho e que, ao contrário, entre os empregados agrícolas com carteira (mercado formal), o índice de contribuintes seria bem maior. Essa hipótese foi confirmada apenas parcialmente, isto é, pôde-se constatar que, apesar de mais elevado que a média das outras categorias, o índice de contribuintes entre os empregados com carteira ainda deixa muito a desejar.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> É possível que parte dos empregados com carteira tenha, por desinformação, declarado equivocadamente à PNDA que não é contribuinte da previdência. É também possível, no entanto, a existência de acordos informais com os empregadores no sentido de evadir-se das contribuições apesar do registro em carteira.

A Tabela 3 mostra, em primeiro lugar, as baixas proporções de empregados com carteira em diferentes regiões do país.<sup>8</sup> Apenas em São Paulo e Rio de Janeiro essa proporção chega a 50% dos empregados.

**TABELA 3 - Proporção de empregados agrícolas com carteira de trabalho e contribuintes da previdência em 1989. Brasil e 10 regiões.**

Regiões	% de empregados com carteira (sobre total de empr.)	% de empreg. com carteira que contribuem p/previd.	% de empreg. sem carteira que contribuem p/previd.
MA + PI	11,2	100,0	1,1
CE + RN + PB	6,9	73,7	0,9
PE + AL + SE	35,9	15,2	1,2
BA	23,1	63,2	2,6
MG	26,0	55,3	1,3
SP + RJ	49,4	50,2	3,9
PR	43,0	65,0	0,8
SC + RS	46,8	70,1	2,4
ES + MS + MT	27,8	70,0	2,3
GO	15,9	60,2	0,7
Brasil	30,7	53,1	1,8

Fonte: PNAD de 1989.

Dos 17,5% de empregados que declararam ter contribuição previdenciária, a quase totalidade (16,3%) refere-se a empregados com carteira. A variação regional é bastante acentuada, podendo-se destacar o caso do Nordeste, onde cerca de 90% dos empregados agrícolas não têm registro em carteira e nem contribuição à Previdência; outro destaque é para SP + RJ, onde apenas 25% dos empregados contam com esses dois benefícios simultaneamente, apesar do maior desenvolvimento econômico e social dessa região. Do total de empregados com carteira no Brasil (quase 1.150.000), apenas 53% são contribuintes da Previdência, quando seria de se esperar que a formalização da relação de emprego levasse automaticamente à filiação à previdência. Em uma das regiões do Nordeste (PE + AL + SE), é espantoso constatar que somente 15% dos empregados

8 Nesta pesquisa trabalhou-se com 10 regiões, levando em conta as similaridades entre as condições sociais dos estados e o tamanho da amostra da PNDA de 1989, de forma a evitar que o número de pessoas ocupadas na agricultura em qualquer categoria ocupacional da amostra fosse inferior a 5 e que o total de pessoas ocupadas na agricultura na região fosse inferior a 1500.



agrícolas com carteira sejam contribuintes da previdência. Dos empregados sem carteira (2,6 milhões), mais de 98% estão também fora do sistema previdenciário, confirmando a hipótese de que a "informalidade" do mercado de trabalho é um fator de não observância da legislação previdenciária. O grande problema, porém, é que a formalização da relação de emprego também não constitui garantia do cumprimento daquela lei.

Em resumo, um primeiro problema a ser considerado é que mercado formal de trabalho e previdência nem sempre andam juntos, mesmo nas regiões de agricultura mais desenvolvida do país. Há mais de meio milhão de empregados rurais com carteira de trabalho assinada pelo empregador e que não contribuem para o sistema previdenciário.

### **A desproporção entre contribuintes e beneficiários**

Apesar da rápida queda da parcela relativa da população agrícola no Brasil nas três últimas décadas, em termos absolutos ainda contamos com um grande contingente de pessoas residentes na área rural (38,2 milhões em 1990) ou ocupadas na agricultura (14,2 milhões). Além disso, mais de 60% das pessoas ocupadas vivem abaixo da linha de pobreza (1 salário mínimo), atestando a necessidade de políticas compensatórias de cunho social.

Do ponto de vista previdenciário, o problema que tal situação suscita é a enorme desproporção entre o número de contribuintes e os beneficiários potenciais do sistema.

Na Tabela 4 são apresentadas as estimativas dos números potenciais dos diversos tipos de beneficiários (máximos potenciais), além do número efetivo de contribuintes em 1989.

Em primeiro lugar, encontram-se os 12,8 milhões de segurados obrigatórios, dos quais apenas cerca de 8% (1.067.641 pessoas) contribuíram de fato para a Previdência.

São considerados beneficiários dependentes do segurado, segundo a legislação em vigor: o cônjuge, o filho menor de 21 anos ou inválido, os pais e irmãos, as pessoas designadas de menos de 21 anos ou mais de 60 anos ou inválidas. Para efeito das estimativas, neste trabalho adotamos apenas as duas primeiras categorias (cônjuge e filhos menores de 21 anos), a fim de evitar problemas de dupla contagem das mesmas pessoas, pois estas podem pertencer simultaneamente a mais de uma categoria de parentesco.

Considerando apenas as pessoas efetivamente ocupadas na agricultura em 1989, foi calculado também o número potencial de pessoas que estariam aptas a solicitar aposentadoria por idade, ou seja, homens com 60 anos ou mais e mulheres com 55 anos ou mais. Novamente este é um número potencial máximo, já que foram contados todas as pessoas acima desses limites de idade, independente de serem ou não contribuintes ou mesmo de desejarem receber o benefício (caso dos empregadores, por exemplo).

A Tabela 4 revela que, potencialmente, o sistema previdenciário deverá arcar com benefícios, no meio rural, para mais de 20 milhões de dependentes, sendo aproximadamente 5 milhões de pessoas na condição de cônjuges e 15 milhões na de filhos com menos de 21 anos; mais da metade dessa população (11 milhões de pessoas) encontra-se na Região Nordeste, onde sabidamente concentram-se as condições de vida mais precárias do país.

**TABELA 4 - Estimativas dos beneficiários potenciais e contribuintes da previdência rural em 1989. Brasil e 10 regiões (nº pessoas)**

Regiões	Contribuintes		Beneficiários potenciais		
		Segurados obrig. <sup>(a)</sup>	Dependentes <sup>(b)</sup>	Aposent. <sup>(c)</sup>	Sal. família <sup>(d)</sup>
MA+PI	20.488	1.356.251	2.845.638	139.243	111.313
CE+RN+PB	55.899	1.428.551	3.004.517	191.297	550.696
PE+AL+SE	50.285	1.282.138	2.273.728	152.281	511.035
BA	103.335	1.676.775	3.000.714	213.882	404.365
MG	199.837	1.717.793	2.873.544	170.478	718.412
SP+RJ	263.036	1.213.788	1.837.878	104.276	563.617
PR	99.936	1.309.577	1.789.905	118.489	206.316
SC+RS	143.788	1.624.273	2.090.590	137.909	195.968
ES+MS+MT	95.225	719.922	1.281.338	57.859	377.957
GO	35.812	474.641	943.641	41.121	194.641
Brasil	1.067.641	12.803.549	21.941.493	1.326.835	3.834.320

a) Empregados + empregadores + volantes (com e sem intermediário) + conta própria + não-remunerados de mais de 14 anos.

b) Cônjuges + filhos de menos de 21 anos.

c) Aposentados por idade = homens de mais de 60 e mulheres de mais de 55 anos.

d) Filhos de empregados rurais, com menos de 14 anos.

Fonte: PNAD de 1989.

Para o Brasil como um todo, existiriam na agricultura cerca de 1 milhão e 300 mil pessoas que preenchem o requisito de idade para aposentadoria, sendo a maioria (mais de 850 mil) pertencente à "economia familiar" (conta própria + não remunerados). Além disto, há uma grande concentração dos "potenciais aposentados" no Nordeste (52,5%), sobretudo na categoria contra própria (61,4%), confirmando a idéia da necessi-

dade de uma atuação mais efetiva da Previdência nessas situações de maior precariedade social. Destaca-se ainda a alta participação dos estados do sul (PR + SC + RS) na população de não-remunerados idosos (44% do total da categoria) e de São Paulo e Rio de Janeiro no caso dos volantes com intermediário.

Além dos dependentes e aposentados, há ainda um tipo específico de benefício para filhos de empregados, o salário-família que, se fosse aplicado a todos os beneficiários potenciais (filhos menores de 14 anos, de empregados rurais), atingiria 3,8 milhões de pessoas. Na região sudeste (MG + RJ + SP), encontram-se 33% desses beneficiários, com outros 38% concentrados no Nordeste (menos MA e PI).

Em síntese, ainda que os números sejam apenas potenciais, todos os valores encontrados superam largamente o atual número de contribuintes. A relação entre dependentes e segurados obrigatórios, por exemplo, estaria em torno de 1,7 na média do Brasil, mas chegando a mais de 2,0 em alguns estados do Nordeste. Nessa região como um todo encontram-se 11,1 milhões de dependentes potenciais da previdência rural, mais quase 700 mil dos potenciais aposentados por idade, embora apenas 230 mil contribuintes efetivos (em 1989). Assim, no quadro da pobreza rural já conhecida - concentrada no Nordeste, como se sabe - pode-se acrescentar também o fator "descompasso entre necessidade e realidade" da previdência rural.

Isso não exclui, embora em menor magnitude (absoluta e relativa), os demais estados da federação. Mesmo na área mais rica (SP + RJ), encontra-se uma proporção de contribuintes entre os segurados obrigatórios de apenas 22% e uma relação dependente por segurado de 1,5.

### **O baixo nível da contribuição setorial**

Na seção anterior, ficou evidenciada a desproporção entre contribuintes, segurados obrigatórios e possíveis beneficiários da previdência rural, sugerindo que, se os benefícios fossem de fato implementados, o setor seria altamente deficitário, implicando provavelmente transferência de recursos por parte do governo ou outros setores para custear o sistema.

Há, no entanto, um problema de natureza distinta, ainda que correlato: o baixo nível global das contribuições geradas pelo setor rural, seja devido ao baixo número de contribuintes, seja devido à subdeclaração das rendas ou à evasão pura e simples.

Nesta seção, é feito um exercício de cálculo comparando a contribuição que teria sido efetivada, com base nas declarações das rendas das pessoas ocupadas na agricultura que contribuíram para a Previdência em 1989 (PNAD), e a contribuição potencial estimada.

A partir dos rendimentos mensais declarados à PNAD, estimamos o rendimento anual a valores de setembro de 1989 que, corrigido pelo índice de preços recebidos

pelos agricultores (Conjuntura Econômica de set/90, p. 149), corresponderia a NCZ\$ 58 bilhões. Esse valor pode ser comparado com o PIB da agropecuária brasileira em 1989, que foi 104 bilhões de cruzados novos (ver Anuário Estatístico do Brasil 1992, p. 1028). Mesmo considerando que as 10 regiões analisadas não incluem a região Norte e o Distrito Federal, observa-se que os rendimentos declarados pelas pessoas subestimam fortemente o produto setorial. Assim, mesmo que todos os devedores pagassem devidamente suas contribuições, estas já estariam reduzidas desde o ponto de partida, devida à subestimação da base dos rendimentos.<sup>9</sup>

Utilizando a Lei nº 8212, foram aplicadas as alíquotas previstas para cada categoria ocupacional segundo sua renda, da seguinte forma:

a) empregados: de 8% a 10% do rendimento, conforme a faixa, mais 23% do rendimento correspondente à contribuição da empresa (Art. 20 e Art. 22);

b) conta-própria ("economia familiar"): 3% do rendimento (Art. 25);

c) empregadores: 10 a 20% do rendimento, conforme a faixa (art. 21).

O cálculo do montante global das contribuições foi a seguir efetuado para o total das pessoas ocupadas na agricultura e para o grupo das que declararam ter de fato contribuído para a Previdência. Os resultados encontram-se na Tabela 5, onde se apresenta também a porcentagem de contribuintes.

**TABELA 5 - Contribuição potencial das pessoas ocupadas na agricultura (a) e contribuição dos que declararam contribuir para a Previdência (b), em 10 regiões do Brasil, em dólares de set/89.**

Região	% de contribuintes (*)	(a) (1000 US\$)	(b) (1000 US\$)	100 (b) (a)
MA+PI	1,2	3542	341	9,6
CE+RN+PB	3,5	7454	921	12,4
PE+AL+SE	3,5	9819	1142	11,6
Bahia	5,6	13110	2417	18,4
M. Gerais	11,1	21839	5734	26,3
SP+RJ	21,0	24780	8740	35,3
Paraná	7,0	10857	2305	21,2
SC+RS	8,0	11576	4218	36,4
ES+MS+MT	12,3	9831	2829	28,8
Goiás	7,1	9642	1573	16,3
Brasil	7,6	122450	30129	24,7

(\*) Com declaração de rendimentos.

<sup>9</sup> Isto afeta mais fortemente ainda o cálculo das contribuições a partir do valor da produção declarada, conforme estipulou a Lei nº 8540.

Para o total do Brasil, apenas 7,6% das pessoas que seriam segurados obrigatórios declararam ter contribuído para a Previdência e sua contribuição devida (não quer dizer que foi efetivamente paga) alcançou menos de 25% da contribuição potencial do setor. Esses valores variam regionalmente, mas em nenhum ponto do país pode-se dizer que a previdência rural esteja em condições favoráveis. No melhor dos casos (SP + RJ), tem-se apenas 21% de contribuintes, com uma contribuição devida atingindo 35% da contribuição potencial que poderia ser arrecadada.

## CONCLUSÕES

Um grande problema da nova legislação da previdência rural é que há um contraste marcante entre os grupos e regiões que apresentam o maior número de beneficiários potenciais e aqueles que poderiam ser os novos contribuintes. Nossas estimativas mostram que o número de beneficiários potenciais superam em muito o número de contribuintes rurais com os quais a Previdência poderia contar a médio prazo, desde que instituídos mecanismos mais eficientes de divulgação e fiscalização.

Isso se deve basicamente a que, enquanto os maiores grupos de beneficiários potenciais se localizam entre os "segurados especiais" em regime de economia familiar da região Nordeste, os "contribuintes potenciais", passíveis de fiscalização mais fácil, são categorias que têm contrato de trabalho formalizado (empregadores, empregados com carteira assinada e volantes com intermediários); os quais se concentram nos estados das regiões Sul e Sudeste. Nossas estimativas mostram que, em 1989, mais da metade dos beneficiários potenciais se localizavam no Nordeste, que possuía, no entanto, menos de 10% dos contribuintes mais fáceis de serem mobilizados.

É fundamental um sistema de fiscalização que permita a participação direta dos trabalhadores rurais e de seus representantes, o que parecia ser a principal vantagem do sistema de recolhimento com base na folha salarial. Na verdade, esse sistema não é nem mais nem menos complexo, em princípio, que o do recolhimento proporcional ao valor da produção das empresas rurais. O recolhimento com base na folha salarial é apenas mais fácil de ser fiscalizado pelos próprios empregados; essa é, na verdade, a questão de fundo na polêmica que se criou em torno da sistemática de contribuição para a previdência social rural.

Outra conclusão é que a expansão da Previdência Social no campo encontra uma barreira quase intransponível na pobreza rural. Ela é, na verdade, o limite que impede, de um lado, que o trabalhador rural seja um contribuinte efetivo e, de outro, que ele seja um "segurado potencial" como outro trabalhador urbano qualquer. Na verdade, o acesso aos benefícios da Previdência Social pode vir a representar para os pobres rurais - especialmente no caso dos trabalhadores em economia familiar da região Nordeste - uma fonte fundamental de renda capaz de tirá-los das condições de indigência em que atualmente vivem. Não só em função do valor absoluto desses benefícios - que no caso da

aposentadoria equivale a um salário mínimo, patamar da linha de pobreza geralmente aceita - mas também pelo fato de representar uma maior estabilidade da renda dessas famílias nos recorrentes casos de seca que a região vem enfrentando nos últimos 15 anos.

A reivindicação básica dos trabalhadores rurais em relação à Previdência Social tem sido, até aqui, a equiparação de seus direitos aos dos urbanos. É preciso, todavia, que a previdência rural seja algo mais que um programa assistencial e passe a desempenhar um papel ativo na reinserção produtiva dos camponeses sem terra ou com pouca terra.

A previdência social rural pode converter-se num dos eixos das políticas sociais compensatórias para o campo. Esse foi o caminho que os países desenvolvidos adotaram: construir um rol de políticas específicas - que não têm necessariamente um caráter produtivista - para determinados segmentos sociais desfavorecidos. A Comunidade Européia, por exemplo, tem um conjunto de "políticas estruturais" desenhadas em função de regiões, comunidades e grupos específicos; trata-se, no fundo, de garantir uma renda suficiente para que essas pessoas possam continuar onde estão, sobrevivendo em condições mínimas de dignidade.<sup>10</sup>

Assim, propõe-se que a previdência social para o campo seja vista não apenas como uma "política passiva", no sentido de garantir o acesso a determinados direitos sociais mas, em especial na região Nordeste, seja vista como parte de uma política ativa de combate à pobreza rural. Lamentavelmente a volta atrás no sistema de contribuição baseada na folha de salários dos empregados rurais permitirá que esse grupo social deixe de contribuir significativamente para a solução do problema da pobreza, fonte básica do êxodo rural que incha nossas cidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, Francisco José da Costa, Modernização da Agricultura e Sindicalismo. Campinas, IE/UNICAMP 347 p. (Teste de Doutorado) 1991.

Associação dos Produtos Rurais, Cooperativa Agropecuária, Sindicato Rural e UDR - Regional de Viçosa. Uma contribuição à Reformulação da Previdência Social - INSS Rural. Economia Rural, Viçosa, 3(2): 34-35. jan./mar. de 1992

Bessa Jr. e Martin, Custo e Rentabilidade do Café. Informações Econômicas 22(7):34, julho 1992.

---

<sup>10</sup> Apenas a título de ilustração, vale a pena lembrar, entre outras medidas destinadas a fixar os camponeses excluídos pela modernização, a aposentadoria precoce para agricultores de regiões desfavorecidas da CE

Graziano da Silva et alii, Estimativa do Emprego Agrícola a partir dos Coeficientes Técnicos por Produto: Brasil, 1984-87. Anais do XXVII Congresso da SOBER, Piracicaba, pp. 130-161 (Vol.: Temas da Atualidade). 1989.

Stephanes, Reinold. Impactos da Constituição na Previdência Social. Opinião Econômica. Folha de São Paulo 13/07/92, p. 3.

Teixeira, T. R. "Efeitos Distributivos da Nova Política de Custeio da Previdência Social Rural na Agricultura Brasileira", Economia Rural, Viçosa, 3(2), jan/mar. 1992.

Toledo, P. E.; R. Yoshii e M. Otani, (1991). Avaliação do Potencial de Uso da Colheitadeiras de Cana-de-açúcar no Estado de São Paulo. Informações Econômicas do IEA, São Paulo 21(6): 13-20, (jun) 1991.