



## Aspectos espaciais da previdência social brasileira: o RGPS e a economia dos municípios<sup>1</sup>

Fernanda Pernasetti  
(IPPUR-UFRJ)

### Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

*Resumo: O presente artigo resulta de pesquisa em andamento<sup>1</sup> acerca do caráter espacial da dimensão redistributiva da previdência social brasileira. Nele busca-se investigar o que a análise espacial e multiescalar dos benefícios pagos pelo RGPS pode aportar à discussão sobre a importância da previdência social para os âmbitos local e regional. Metodologicamente a análise compara dois fluxos de rendimentos: os ingressos totais do RGPS em cada município brasileiro sob a forma de benefícios pagos, e o valor dos respectivos PIBs municipais. Em seguida, a partir da agregação desses dados segundo a localização desses municípios, são discutidas inferências preliminares de âmbito nacional e regional. Os resultados apresentados qualificam o caráter redistributivo da previdência social brasileira, especialmente no que se refere ao seu impacto sobre a economia dos pequenos e médios municípios do país, sobretudo na região Nordeste, e pretendem servir de base para a continuidade da pesquisa.*

*Palavras-chave: previdência; municípios; PIB; escalas espaciais*

### Spacial aspects of Brazilian social security: the RGPS and the municipal economies

*Abstract: This article results from ongoing research on the spatial character of the redistributive dimension of Brazilian social security. It seeks to investigate the contribution of the spatial and multiscale analysis of the benefits paid by the RGPS to the discussion on the importance of social security at the local and regional levels. Methodologically, the analysis compares two income streams: the total RGPS inflows in each Brazilian municipality, in the form of paid benefits, and the value of the respective municipal GDPs. Then, from the aggregation of these data according to the location of these municipalities, preliminary inferences of regional scope are discussed. The results presented qualify the redistributive character of Brazilian social security, especially regarding its impact on the economy of small and medium-sized municipalities in the country, mainly in the Northeast region, and are intended to serve as a basis for continuing the research.*

*Keywords: social security; municipalities; GDP; spatial scales*

### Aspectos espaciales de la seguridad social brasileña: el RGPS y la economía de los municipios

*Resúmen: Este artículo resulta de un trabajo de investigación en curso sobre la espacialidad de la dimensión redistributiva de la seguridad social brasileña. Se busca indagar qué puede aportar un análisis espacial y multiescalar de las prestaciones pagas por el RGPS a la discusión sobre la importancia de la seguridad social para los ámbitos local y regional. Metodológicamente, el análisis compara dos fuentes de ingresos: los ingresos totales del RGPS de cada municipio brasileño en forma de beneficios pagados y el valor de los respectivos PIB municipales. Luego, a partir de la agregación de los datos proporcionados según la ubicación de los municipios, se discuten inferencias preliminares de alcance regional. Los resultados presentados califican el carácter redistributivo de la seguridad social*

<sup>1</sup> Este trabalho é resultado de pesquisa de pós-doutorado em andamento, e contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Chamada 25/2021).

*brasileña, refiriéndose especialmente a su impacto en la economía de los municipios de pequeño y mediano porte del país, principalmente en la región Nordeste, y pretenden servir de basis para la continuidad de la investigación.*

*Palabras clave: seguridad social; municipios; PIB; escalas espaciales*

## 1. Introdução

Sabe-se que a previdência tem um espaço relevante no debate orçamentário, fiscal e demográfico brasileiro, mas ainda são poucos os estudos que exploram os rebatimentos espaciais dos dilemas distributivos envolvidos nesse tema. Recursos previdenciários são renda pessoal, poupança formada a partir do trabalho, e, ao mesmo tempo, poderosos ativos financeiros no mundo contemporâneo. Do ponto de vista do sistema de proteção social brasileiro, recursos da magnitude dos envolvidos na previdência social – notadamente a segunda maior rubrica do orçamento público federal – implicam em efeitos macroeconômicos mais além dos objetivos primários dessa política, afetando o panorama social do país em múltiplas escalas espaciais.

Do ponto de vista regional, por exemplo, quando se pensa no combate às desigualdades, frequentemente enfocam-se os efeitos de políticas regionais propriamente ditas ou de políticas sociais do campo da assistência social, como os programas de transferência de renda ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Diante da estratificação do mundo do trabalho brasileiro, em que predomina a informalidade, a previdência permanece vista como um “problema fiscal” (especialmente do ponto de vista dos gestores públicos) ou como uma espécie de “privilégio” que cobre – e interessa - somente à parcela dos trabalhadores formais. No entanto, desde a Constituição Federal de 1988, com a criação das categorias de segurados especiais, a previdência social deixou de ser uma política estritamente contributiva e ganhou importante efeito redistributivo progressivo entre regiões mais e menos contributivas do país (CAETANO, 2008; CAETANO; MONASTÉRIO, 2014).

A criação da previdência rural, seu crescimento e universalização nos anos 2000 tornou a previdência social uma importante fonte de dinamismo econômico para os municípios brasileiros, tendo-se consolidado como um dos principais mecanismos de combate às desigualdades regionais do país (MENEZES; SILVEIRA NETO; AZZONI, 2011). Métodos econométricos e indicadores convencionais de desigualdade já confirmaram o efeito redistributivo do RGPS: de fato, áreas superavitárias do país transferem renda para áreas que recebem mais benefícios em relação ao que pagam em termos de contribuições. Tal cenário converge com um padrão progressivo, onde o sistema tributa mais fortemente regiões mais ricas, e paga benefícios em outras mais empobrecidas (CAETANO; MONASTÉRIO, 2014). No entanto, para além do campo da Economia, ainda são poucas as frentes de pesquisa interdisciplinares que se debruçam sobre os rebatimentos espaciais da previdência social. Diante desse panorama, o presente artigo partiu da seguinte questão: o que a análise espacial e multiescalar dos benefícios pagos pelo RGPS pode aportar à discussão sobre a importância da previdência social para os âmbitos local, regional e nacional?

Dados os recursos nacionais empregados no pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), a intenção da análise apresentada neste artigo é fornecer uma primeira visualização do impacto das rendas

previdenciárias sobre a economia dos pequenos, médios e grandes municípios do país, tendo como parâmetro de comparação seus respectivos PIBs anuais. Em seguida, a partir da agregação desses dados segundo a localização desses municípios, são feitas análises preliminares de âmbito regional. Os resultados dessa primeira investigação buscam trazer elementos empíricos que possam qualificar a importância da previdência social no combate às desigualdades regionais, a partir do seu efeito sobre as economias municipais.

Na primeira seção do artigo são apresentados o estado da arte e os principais aspectos teóricos que justificam e embasam nosso esforço analítico. Na seção seguinte é apresentada a metodologia de análise de comparação entre benefícios emitidos pelo RGPS e o PIB dos municípios brasileiros, seguida da discussão preliminar dos resultados a nível regional e nacional. O artigo se encerra com considerações preliminares sobre a contribuição que o trabalho em andamento já seria capaz de aportar à discussão, bem como aponta caminhos para sua continuidade e aprimoramento.

## **2. O caráter distributivo da previdência social e seus aspectos multiescalares**

No Brasil, as questões de justiça social e distributiva no âmbito de modelos previdenciários de repartição e as tendências de capitalização de modelos estritamente contributivos decantaram sob a forma de um *sistema misto*, abrigado no escopo da Seguridade Social<sup>ii</sup>, conforme concebida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). A estrutura previdenciária brasileira dividiu-se, assim, em três regimes: o RGPS (*Regime Geral de Previdência Social*), os RPPS (*Regimes Próprios de Previdência Social*, que cobrem os servidores públicos de cada ente federativo) além da previdência complementar, também chamada de previdência privada<sup>iii</sup>.

No contexto de aprovação da Emenda constitucional 103 de 2019, diferentes aspectos da previdência brasileira voltaram ao debate público e especializado, a partir de estudos que buscavam sustentar argumentos favoráveis ou contrários às mudanças regulatórias propostas sobre o RGPS (DIEESE; ANFIP, 2017; SPREV, 2020). A partir dessas reflexões uma das principais frentes de defesa da previdência social no modelo de repartição intergeracional (*pay-as-you-go*), com vinculação ao salário mínimo nacional, é a que aponta a importância das contribuições urbanas para o financiamento da previdência rural, e o papel desta no combate à pobreza no campo no país (VALADARES; GALIZA, 2016; FRANÇA, 2019; ARRAIS; VIANNA, 2019). Além disso, algumas análises indicam que a renda das aposentadorias e pensões do INSS mostra-se fundamental para o orçamento local e a movimentação da economia dos pequenos municípios do país (CLEMENTINO, 2000; CONSTANZI; BARBOSA, 2009; MELAZZO; GUIMARÃES, 2010; CAETANO; MONASTERIO, 2014), muitas vezes superando as transferências a partir da União e as demais fontes de recursos fiscais municipais (FRANÇA, 2019; PERNASETTI, 2021).

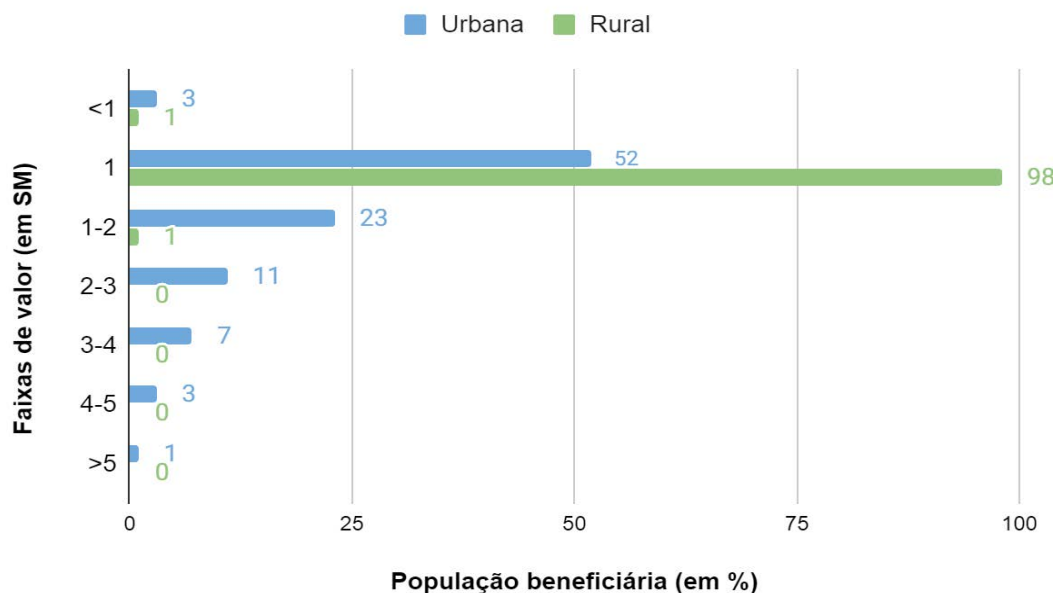
Atualmente, os benefícios emitidos pelo RGPS cobrem um amplo espectro de riscos vinculados ao trabalho e à saída do trabalhador da vida laboral, dividindo-se em previdenciários (aposentadorias; pensões por morte; salário maternidade; e auxílios doença, acidente e reclusão) e acidentários

(aposentadorias por invalidez; pensão por morte; e auxílios doença, acidente e suplementar). No entanto, as aposentadorias e pensões previdenciárias dominam a maior parcela dos recursos alocados.

Em média, o RGPS atende, mensalmente, a mais de 30,8 milhões de beneficiários, ou cerca de 14,6% da população brasileira (SPREV, 2020). Do ponto de vista da reprodução social cotidiana no Brasil, a relevância desse sistema está principalmente nas externalidades geradas por essa renda previdenciária: considerando que os aposentados e pensionistas do regime geral vivem em famílias que têm, em média, mais 2,5 pessoas por domicílio, direta ou indiretamente, os benefícios previdenciários do RGPS afetam a vida de mais 107,8 milhões de pessoas, ou de metade (51,3%) da população do país (DIEESE; ANFIP, 2017). Em outras palavras, metade da população brasileira conta com recursos diretos ou indiretos da previdência social na composição de sua renda familiar.

Em termos de valores, a ampla cobertura previdenciária e acidentária do RGPS está diretamente vinculada ao patamar básico do salário mínimo (SM) nacional, piso estabelecido segundo o princípio constitucional da irredutibilidade, que determina que o valor de qualquer benefício que substitua o rendimento do trabalho deve corresponder ao atendimento das necessidades vitais básicas de uma família (SENADO FEDERAL, 1998). A figura abaixo mostra a distribuição da quantidade de benefícios urbanos e rurais emitidos pelo RGPS em 2019, por faixas de valor estipuladas a partir do salário mínimo:

Gráfico 1: Distribuição da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS, por clientela, segundo as faixas de valor, em 2019



Fonte: SPREV, 2020.

Segundo esses dados, praticamente toda a população rural coberta pelo RGPS recebe em torno de um salário mínimo, sendo os outros 2% dela divididos nas faixas de valor adjacentes. Considerando os traços históricos que caracterizam a vida no campo no Brasil, marcado pelo latifúndio como dado fundador e praticamente intocado do capitalismo nacional, a quase interdição do acesso à terra para a força de trabalho livre que surge a partir do fim da escravidão, e o fato de que o trabalhador rural foi um dos últimos elos do mundo

do trabalho a ser incluído na estrutura de proteção social brasileira, pode-se dizer que a previdência social garante hoje a manutenção de um patamar mínimo de subsistência aos idosos das zonas rurais do país, sendo o principal fator de proteção contra a pobreza no campo.

Por sua vez, considerando a clientela urbana, apesar da renda média garantida pelo RGPS dobrar com relação ao campo para cerca de 23% dos beneficiários, seu nível geral não se modifica muito, como mostra a figura: mais da metade dos beneficiários urbanos do RGPS (52%) estão situados na faixa de benefícios em torno de 1 SM - ou seja, auferindo a mesma renda que a maior parte dos beneficiários do campo. No total, 75% da clientela urbana do INSS ganha, no máximo, 2 salários mínimos - ou pouco mais de 2000 reais, em valores de 2020. Nesse sentido, é difícil pensar que esses recursos sejam empenhados na acumulação de capital, tornando os aposentados do INSS uma classe “privilegiada” em termos de renda monetária, como é frequente nas abordagens do senso comum sobre o tema. As faixas de valor acima de dois salários no RGPS simplesmente inexistem para a clientela rural, e representam menos de 1/3 dos benefícios urbanos.

### 2.1. *A previdência rural e o tema das desigualdades regionais*

A expansão da Previdência rural de 1993 a 2014 tornou quase residual a pobreza rural: se, em 1993, 61,8% das famílias em que havia ao menos um segurado especial tinham renda domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo (SM); em 2014 essa proporção reduzira-se a 12,5%, decréscimo relativo de 80% (DIEESE; ANFIP, 2017, p.36).

Ainda que quase inteiramente atrelada a um patamar mínimo de renda, estima-se que entre 2005 e 2014 a previdência social rural contribuiu com ao menos 1/3 da redução da pobreza da população do campo. Nesse intervalo, a pobreza rural caiu de 73,78% para 49,54%, como resultado de um conjunto de melhorias nas condições de vida no campo, inclusive ligadas ao aumento dos rendimentos do trabalho de forma geral (DIEESE; ANFIP, 2017). Se somarmos ao RGPS o montante destinado via Assistência Social ao pagamento do LOAS e das rendas mensais vitalícias por idade ou invalidez, tem-se um cenário no qual “82% dos idosos brasileiros contam com proteção na velhice a partir da renda da seguridade social” (DIEESE; ANFIP, 2017, p.41).

De fato, segundo os dados do IBGE, de 1993 a 2014, a melhoria das moradias, do acesso à escolarização dos jovens e da redução do trabalho infantil foram mais intensos para as famílias rurais com aposentados, sobretudo considerando que elas partiam de patamares inferiores aos das demais famílias desse meio no início dos anos 90. Isso significa que a previdência rural estreitou laços de solidariedade intergeracionais no campo ao formar uma rede de proteção básica para o tecido social rural como um todo (FRANÇA, 2019). A ampliação do acesso à previdência, bem como aos benefícios da assistência social, representou um aumento da participação relativa da seguridade social na composição geral da renda per capita dos domicílios rurais, ultrapassando os rendimentos advindos do trabalho assalariado no campo e do trabalho na agricultura familiar.

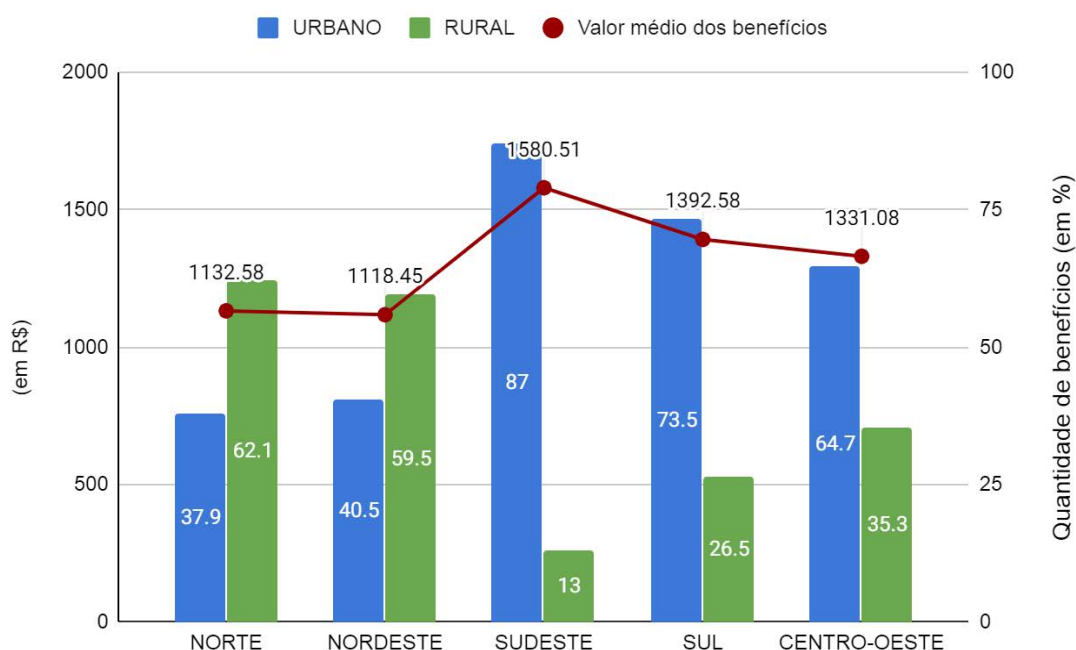
Com efeito, embora a Previdência seja paga hoje a 30% das famílias rurais, ela responde por 32% da renda per capita do universo dos domicílios rurais. Isto significa que quase 1/3 da capacidade de consumo de toda a população rural vem da Previdência (DIEESE; ANFIP, 2017, p.36).

A classificação e caracterização dos espaços urbanos e rurais no Brasil é um tema bastante complexo dadas as dimensões continentais do país e suas profundas desigualdades regionais. Entretanto, segundo o IBGE, em termos espaciais, o Brasil pode ser considerado mais rural do que urbano. A partir de uma abordagem morfológica detalhada, o estudo “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação” (IBGE, 2017) apresentou uma nova tipologia do espaço rural e urbano no país, capaz de viabilizar comparações mais adequadas entre as diferentes dinâmicas territoriais e de povoamento que demarcam as especificidades regionais brasileiras.

A partir desse estudo os municípios brasileiros foram (re)classificados entre *urbanos*, *intermediários* e *rurais*. Os resultados dessa classificação apontaram que os municípios considerados predominantemente urbanos representam apenas 26% do total (não obstante concentrem 76% da população do país). Diante disso, constatou-se que a maior parte dos municípios brasileiros pode ser classificada como predominantemente rural (60,4%), sendo 54,6% considerados municípios rurais adjacentes à determinadas centralidades, e 5,8% rurais remotos. No que se refere à localização dos municípios rurais remotos, a maioria situa-se na região amazônica e na divisa entre os Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e oeste da Bahia - apontada como a grande fronteira agrícola nacional da atualidade (IBGE, 2017).

Esse panorama da distribuição rural e urbana no país guarda muitas aproximações com a análise regional dos dados do RGPS. O primeiro elemento que se destaca nessa comparação é o de que as regiões Norte e Nordeste – as mais rurais do país - de fato, apresentam mais beneficiários rurais do que urbanos do RGPS. A figura abaixo apresenta a quantidade de benefícios urbanos e rurais emitidos pelo RGPS em 2019, distribuídos por região, além de apresentar seu valor médio regional:

Gráfico 2: Distribuição e Valor Médio dos benefícios do RGPS, por clientela e macrorregião do país, em 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir de SPREV, 2020.

De acordo com esses dados, as regiões Norte e Nordeste apresentam uma clientela rural beneficiária do RGPS superior à clientela urbana - do contrário, majoritária em todas as demais regiões. Comparando os dados de 2019 do RGPS à classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do IBGE (2017), ambas as regiões são as únicas consideradas majoritariamente rurais.

O Nordeste é a região mais rural de todas, com 69% dos seus municípios sendo assim classificados, dentro dos quais vive quase 1/3 de toda a sua população. É também a região com menor porcentagem de municípios urbanos em relação às demais.

Por sua vez, a região Norte é a segunda mais rural do país, com 65% dos seus municípios classificados como rurais, e caracterizada por um elevado nível de isolamento, já que parcela significativa da população vive em cidades consideradas remotas com relação às regiões de influência. Segundo o gráfico, o valor médio dos benefícios do RGPS em ambas é bastante próximo, o que reforça que a previdência rural apresenta menores rendimentos que a urbana, sendo, no mínimo, 200 reais inferior ao valor médio dos benefícios pagos nas demais regiões do país.

Como era de se esperar, por ser a região economicamente mais dinâmica do país, a região Sudeste é também a mais urbana, com a imensa maioria de sua população vivendo em municípios assim classificados (IBGE, 2017). Os dados do RGPS refletem esse padrão ao apontar que 87% dos benefícios emitidos pelo RGPS em 2019 na região foi para a previdência urbana, enquanto a previdência rural ficou com 13% deles. Além disso, dado o maior dinamismo do mercado de trabalho no Sudeste e a maior quantidade relativa de aposentadorias por tempo de contribuição, o valor médio dos benefícios do RGPS é o mais alto do país em comparação às demais regiões, tendo sido de pouco mais de R\$ 1.580 em 2019.

A região Sul, embora tenha um percentual de municípios rurais praticamente idêntico ao da região Norte (64,5%), apresenta uma zona rural com características radicalmente diferentes: além de reunir o menor grau de isolamento em comparação a todas as demais regiões, apresenta a segunda menor clientela rural do RGPS. De fato, mais de 76% da população dessa região vive em meios urbanos, sendo essa clientela urbana a segunda maior do RGPS. O valor médio dos benefícios na região cai um pouco em relação ao valor médio dos benefícios do Sudeste, mas permanece acima do valor das regiões onde a previdência rural predomina.

A região Centro-oeste do Brasil, por concentrar quase 80% de sua população em municípios classificados como urbanos, apresenta a terceira maior clientela urbana do RGPS no país, embora a previdência rural também seja significativa dentro do montante destinado à região. Segundo o IBGE, o centro-oeste apresenta os maiores contrastes em termos de isolamento com relação às regiões de influência das cidades: embora a maior parte da sua população viva em municípios urbanos, é a segunda do país com mais



população vivendo em municípios considerados remotos (atrás apenas da região Norte).

Não obstante esse panorama do tema, ainda são pouco esmiuçados os rebatimentos espaciais das vertentes pública e privada da previdência brasileira, ou seja, suas configurações e efeitos sobre as diferentes escalas territoriais, tanto em termos de concentração e valorização dessa poupança quanto de distribuição e empenho desse fluxo de renda pelos seus beneficiários ou detentores. Essa discussão importa não apenas do ponto de vista dos estudos sobre reprodução das desigualdades regionais e de renda no país, mas também para se pensar a temática do desenvolvimento e seus protagonistas, como o Estado brasileiro.

## 2.2. *Marco teórico da análise multiescalar*

A análise da dinâmica espacial das vertentes da previdência no Brasil situa-se no campo de estudos sobre o Desenvolvimento Desigual e Combinado, que integra, de maneira multidisciplinar as áreas de Planejamento Urbano e Regional, Economia Política e Geografia Econômica. O conceito de Desenvolvimento Desigual emerge, inicialmente, no campo das teorizações marxianas da Economia Política, especialmente a partir do pensamento de Leon Trotsky, que, ao contrário das correntes ortodoxas que pressupõem a existência de leis universais dos mercados e da economia, defende que o desenvolvimento político e econômico de algumas regiões está conectado ao subdesenvolvimento e à exploração em outras, de maneira que a assimetria e o desequilíbrio no relacionamento entre elas são um traço endêmico e não-transitório do desenvolvimento capitalista (PECK, 2017).

De fato, desde pelo menos a década de 1940, o continente latino-americano tem acumulado um corpo teórico bastante original e pródigo em abordagens metodológicas que investigam as especificidades da condição periférica, subdesenvolvida e dependente, diante do desafio do desenvolvimento desigual e combinado (FIORI, 2018; BRANDÃO; SIQUEIRA, 2020). Dado que se trata de um nível médio de análise - entre o historicismo e o teoricismo - diversos autores têm apontado a importância de se pensar o desenvolvimento desigual brasileiro a partir de agendas de pesquisa empiricamente orientadas e com base nas diferentes escalas espaciais (BRANDÃO; FERNÁNDEZ; BRONDINO, 2018; BRANDÃO, 2019). Nesse sentido, o esforço de pesquisa apresentado neste artigo insere-se neste contexto, de estudos que procuram contribuir para a compreensão dos efeitos espaciais multiescalares de uma das principais políticas sociais do estado brasileiro.

## 3. Metodologia

Tendo em vista essa discussão teórica que envolve os aspectos (re)distributivos da previdência social brasileira, a presente análise propõe-se a comparar dois indicadores de fluxos que podem ser considerados fundamentais para as economias locais no Brasil: o fluxo de rendimentos que diz respeito aos ingressos totais do RGPS em cada município brasileiro sob a forma de benefícios pagos (aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários)<sup>iv</sup>; e o valor do PIB municipal – ou seja, o total de novos bens e serviços produzidos em cada município no período de um ano. Foram considerados os benefícios emitidos



pelo RGPS em 2020, em comparação ao PIB municipal de 2017 - último ano disponível desse dado no momento da análise (IBGE, 2017).

Cabe ressaltar que, ao contrário do que pode fazer crer o senso comum, o Produto Interno Bruto (PIB) não representa um estoque de valor, não podendo ser confundido com qualquer espécie de tesouro municipal (ou nacional), uma vez que mede apenas os bens e serviços finais, para evitar dupla contagem. Seu valor será nulo caso não haja nenhuma movimentação de recursos na economia local em determinado ano. Sendo assim, o PIB municipal é um indicador de fluxo de produtividade e pode ser considerado um parâmetro confiável e pertinente para a compreensão do nível de dinamismo das economias locais em determinado período.

Em termos metodológicos, inicialmente nossa análise construiu a razão RGPS/PIB para cada um dos municípios brasileiros. Em seguida, buscou-se discriminar (a.) em quais municípios essa razão era maior que 1 (ou seja, onde os ingressos do RGPS representaram mais que 100% do PIB municipal) e (b.) em quais municípios tal razão era menor que 1 (ou seja, onde os ingressos do RGPS representaram menos que 100% do valor do PIB municipal). Esses primeiros resultados nos permitem identificar para quais municípios brasileiros os rendimentos do RGPS superam a capacidade produtiva da economia local, qualificando a tese de que os valores repassados anualmente pela previdência social aos seus beneficiários se constituem em renda significativa para as economias locais (pequenos comércios, lojas, armazéns etc.), sobretudo para os municípios que apresentam menor dinamismo econômico.

Em seguida a pesquisa buscou entender o perfil populacional desses municípios e o impacto dessa relação RGPS/PIB local do ponto de vista da sua distribuição segundo as cinco macrorregiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-oeste). O último passo foi, portanto, agregar os municípios da análise por faixa de população municipal de acordo com os parâmetros do IBGE que classificam como *pequenos* municípios os que têm até 50 mil habitantes; municípios *médios* os que têm de 50 a 100 mil habitantes; e municípios *grandes* os que têm população de mais de 100 mil habitantes. Buscou-se evidenciar, ainda, qual porcentagem do total de municípios de cada faixa populacional tinham ingressos do RGPS maiores ou menores do que o valor do seu PIB.

A apresentação desses dados pode ser encontrada na tabela abaixo:

Quadro 1. Municípios brasileiros com ingressos do RGPS > ou < que seu PIB (2017), por região e faixa populacional

| População Municipal em faixas (em milhares de habitantes) |        |      |             |      |             |      |       |      |
|---|--------|------|-------------|------|-------------|------|-------|------|
| Região  | Até 50 |      | De 50 a 100 |      | Mais de 100 |      | Total |      |
|   | < PIB  | >PIB | < PIB       | >PIB | < PIB       | >PIB | < PIB | >PIB |
| <b>Norte</b>  | 207    | 37   | 30          | 10   | 23          | 4    | 260   | 51   |
| %   | 85%    | 15%  | 75%         | 25%  | 85%         | 15%  | 84%   | 16%  |
| <b>Nordeste</b>   | 623    | 1122 | 24          | 99   | 44          | 21   | 691   | 1242 |
| %   | 36%    | 64%  | 20%         | 80%  | 68%         | 32%  | 36%   | 64%  |
| <b>Sudeste</b>  | 623    | 786  | 56          | 53   | 97          | 53   | 776   | 892  |
| %   | 44%    | 56%  | 51%         | 49%  | 65%         | 35%  | 47%   | 53%  |
| <b>Sul</b>  | 572    | 509  | 37          | 21   | 36          | 16   | 645   | 546  |
| %   | 53%    | 47%  | 64%         | 36%  | 69%         | 31%  | 54%   | 46%  |

|                     |      |      |     |     |      |     |      |      |
|---------------------|------|------|-----|-----|------|-----|------|------|
| <b>Centro Oeste</b> | 350  | 75   | 17  | 2   | 23   | 0   | 390  | 77   |
| %                   | 82%  | 18%  | 89% | 11% | 100% | 0%  | 84%  | 16%  |
| <b>Brasil</b>       | 2375 | 2529 | 164 | 185 | 223  | 94  | 2762 | 2808 |
| %                   | 48%  | 52%  | 47% | 53% | 70%  | 30% | 50%  | 50%  |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Sprey, 2020 e IBGE, 2017.

As informações contidas no Quadro 1 contemplam, em primeiro lugar, o número absoluto de municípios segundo o tamanho populacional e a sua razão Valores Emitidos pelo RGPS/ PIB Municipal. Em segundo lugar, para cada região e cada faixa populacional é distribuída os valores relativos que somam 100%, com o intuito de facilitar em qual região e em qual perfil populacional se localizam os municípios em que os repasses do RGPS superam o PIB.

## 4. Resultados e discussão

### 4.1 Para o Brasil

Os dados apresentados demonstram que em cerca de metade dos municípios brasileiros (2808, em números absolutos) o valor dos ingressos do RGPS supera o fluxo de bens e serviços produzidos localmente durante um ano, medido pelo PIB municipal. Esse quadro se repete em mais da metade dos pequenos (52%) e médios (53%) municípios do país.

Outra forma de apresentar os resultados nacionais é dizer que 45,4% (2529) dos 2808 municípios brasileiros onde a previdência social repassa rendimentos superiores à capacidade produtiva local, são considerados de pequeno porte (com até 50 mil habitantes), e estão majoritariamente concentrados no Nordeste (1122) e Sudeste (786) do país.

No que se refere às cidades de porte médio, o RGPS supera o valor do PIB anual em pouco mais da metade (53% ou 185) de todos os 349 municípios médios brasileiros – sendo, portanto, também bastante expressivo para as economias locais de porte médio no país. De fato, as grandes cidades, com mais de 100 mil habitantes são capazes de, em sua maioria (70%) produzir bens e serviços que superam os repasses de rendas previdenciárias do RGPS aos seus beneficiários. Ainda assim, em 99 grandes municípios do país a previdência ainda tem papel econômico fundamental e superior aos fluxos da economia local.

### 4.2 Por região

Os dados demonstram que, em termos do impacto regional do Regime Geral da Previdência Social, Nordeste e Sudeste são as regiões que mais apresentam municípios onde os rendimentos pagos pelo RGPS superam o valor de seus respectivos PIBs anuais. De fato, 64% do total de municípios do Nordeste recebe mais ingressos do RGPS do que seu PIB, assim como ocorre para pouco mais da metade (53%) dos municípios do Sudeste. Quando olhamos para o perfil populacional desses municípios em ambas as regiões, observamos que, em sua maioria, trata-se de cidades pequenas, de até 50 mil habitantes<sup>v</sup>.

No caso da região Nordeste, de todos os municípios em que o regime geral da previdência transfere anualmente mais recursos do que o valor do seu PIB

(1242), 90% são cidades com até 50 mil habitantes (1122). Um dado relevante que sobressai, ainda, dessa região, é o fato de que 80% das cidades médias nordestinas (que totalizam 99 municípios e têm entre 50 e 100 mil habitantes) também recebem mais recursos do RGPS do que o valor do seu PIB anual. A mesma prevalência não se verifica para as cidades médias das demais regiões, embora essa afirmativa seja verdadeira também para quase metade (49%) das cidades médias do Sudeste – 53 municípios dos 109 de médio porte.

Do ponto de vista do Sudeste, a segunda região do país com mais municípios onde os ingressos do RGPS superam os PIBs municipais, 88% deles são consideradas cidades pequenas (com menos de 50 mil habitantes).

No caso da região Sul, pouco mais da metade dos seus municípios apresentam PIB maior do que os rendimentos do RGPS pagos à sua população. Ainda assim, em 46% (546) do total de seus municípios (1109), os benefícios da previdência social somam valores maiores do que o produzido pelas respectivas economias locais num mesmo ano.

Nas regiões Norte e Centro-oeste mais de 80% das cidades das duas regiões (778) têm PIB maior do que os ingressos da previdência social, sendo a maior parte deles também considerados pequenos, com até 50 mil habitantes. Estes somados, no entanto, representam apenas 10% do total de municípios do país.

Cabe ressaltar que esses dados são pouco elásticos: no caso dos benefícios emitidos pelo RGPS, os dados são anteriores à reforma da previdência de 2019 (EC 103 de 2019), e não captam os efeitos da aprovação de mudanças paramétricas que tendem a reduzir o valor e o montante dos benefícios para a população. Por sua vez, os dados do PIB municipal estariam suscetíveis somente a mudanças significativas na dinâmica produtiva local de cada município, que de 2017 a 2020 provavelmente não foram expressivas. O período de análise, em si, antecede fatores externos como a reforma da previdência de 2019 e os efeitos da pandemia global por Covid 19 que certamente tiveram impacto sobre esses indicadores – haja vista a prolongada crise econômica nacional e o pagamento de benefícios como o auxílio emergencial a partir de 2020. Nesse sentido, os dados apresentados na tabela podem funcionar como linha de base para subsidiar futuras análises sobre o impacto de mudanças regulatórias da previdência social e de conjunturas de crise ou reação econômica das economias locais no país.

## **5. Conclusões preliminares**

No contexto de uma agenda de pesquisa sobre a espacialidade da previdência social brasileira em perspectiva multiescalar, a análise comparativa entre os pagamentos emitidos pelo RGPS e os PIBs municipais no Brasil permite estabelecer algumas postulações básicas sobre a relação entre renda previdenciária e a dinâmica econômica dos municípios brasileiros.

Como apontado pela literatura, o regime geral da previdência social tem caráter redistributivo progressivo entre áreas mais e menos contributivas. Dentro desse panorama a presente análise permite afirmar que metade dos municípios brasileiros são fortemente dependentes do pagamento de rendas previdenciárias, pois recebem mais recursos via RGPS do que sua economia

local é capaz de produzir em termos de bens e serviços no ano. Qualificando essa informação segundo faixa de população municipal e região do país, foi possível identificar que os benefícios de patamar médio de um salário-mínimo nacional pagos pela previdência social são fundamentais para as economias da maior parte dos pequenos municípios brasileiros (de até 50 mil habitantes), situados nas regiões Nordeste e Sudeste.

Foi possível também verificar que, no que se refere às cidades médias (que têm entre 50 e 100 mil habitantes) a previdência social repassa recursos superiores à capacidade produtiva da economia local de 99 cidades médias do Nordeste do país – ou 80% delas. Sem dúvidas, de um ponto de vista regional, o Nordeste é a região do país em que os aportes do RGPS resultam mais significativos para as economias locais dos pequenos e médios municípios.

A análise descrita no artigo qualifica a ideia de que a região Sudeste, a mais urbana, economicamente dinâmica e, portanto, mais contributiva do país, é fortemente responsável pela dinâmica da economia das menores cidades brasileiras, concentradas sobretudo no Nordeste (região mais rural do país), mas também no próprio Sudeste. O regime geral da previdência social, nesse sentido – especificamente a previdência rural, dado o seu caráter semi-contributivo - é, portanto, um dos principais mecanismos de combate às desigualdades regionais brasileiras.

A partir dessa análise podemos situar melhor quem são os principais perdedores de dinâmicas neoliberalizantes que resultam em reformas paramétricas para redução do escopo do RGPS no país. Ao aumentar requisitos para aposentadorias e pensões do RGPS, exigindo maior idade mínima ou tempo de contribuição, prejudica-se o caráter distributivo progressivo da previdência social no Brasil, afetando principalmente a maior parte dos pequenos municípios do país, concentrados no Nordeste e Sudeste, bem como parcela significativa das cidades médias do Nordeste.

Apesar das resistências à proposta de capitalização integral da previdência social brasileira (2016), a conjuntura recente de pandemia e o crescimento da inflação nos últimos anos resultaram na perda do poder de compra do salário-mínimo nacional e, conseqüentemente, das aposentadorias e pensões. Com muita luta parlamentar por parte das entidades da sociedade civil em defesa da previdência social foi possível também mitigar efeitos da Reforma da Previdência de 2019 sobre as mulheres, educadores e educadoras, além de excluir de suas medidas os trabalhadores e trabalhadoras rurais e pessoas com deficiência. No entanto, a partir desta análise, podemos afirmar que, de um ponto de vista espacial, são os pequenos municípios do Nordeste e Sudeste, além de parcela expressiva dos municípios médios de ambas as regiões, os que mais sofrem as conseqüências de um contexto de dificuldades macroeconômicas, fragilização das políticas sociais e sucessivas reestruturações regulatórias.

A partir dessa análise local e regional, aliada ao dado de que 98% dos benefícios pagos pelo RGPS no país giram em torno do salário-mínimo nacional, é possível pensar também de que forma a retomada de medidas como a política de valorização do salário-mínimo tem o potencial de funcionar como estratégias de combate à desigualdade regional no país, atingindo principalmente os

beneficiários do RGPS e a economia local de cidades pequenas e médias do Brasil.

Um possível desdobramento dessa análise seria o estabelecimento de nova comparação entre o valor dos benefícios emitidos pelo RGPS em dado município e sua população total. Tal análise permitiria analisar diferenças entre cidades de mesmo escopo, mas com diferentes aportes previdenciários, PIBs e dinâmicas econômicas.

Em suma, o artigo buscou apresentar conclusões preliminares sobre o panorama espacial dos impactos de progressividade da previdência social numa perspectiva multiescalar - a partir dos municípios brasileiros - visando subsidiar análises subsequentes.

## 6. Referências Bibliográficas

ARRAIS, Tadeu Alencar; VIANA, Juheina Lacerda. **Pequeno atlas da tragédia previdenciária brasileira**. Goiânia: UFG, 2019.

BRANDÃO, Carlos Antônio. The multi-scalar articulation of economic development. In: **Development in Latin America**. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 65-88.

\_\_\_\_\_; SIQUEIRA, Hipólita. Interpretations of underdevelopment in Brazil. In: **Oxford Research Encyclopedia of Latin American History**. 2020.

\_\_\_\_\_; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRONDINO, Gabriel. Retomar e renovar o pensamento crítico histórico-estrutural em face das transformações capitalistas do século XXI In: Carlos Brandão (org.) **Teorias e Políticas do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 277-308.

CAETANO, M. Previdência e distribuição regional de renda. Brasília: Meio digital, Repositório Ipea, 2008. (**Texto para Discussão**, n. 1.318).

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; MONASTERIO, Leonardo Monteiro. **Previdência social e desigualdade regional no Brasil: uma abordagem multiescalar**. Meio digital, Repositório Ipea, 2014.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. Finanças públicas no nível local de governo. **Cadernos Metrópole**, n. 04, p. 159-182, 2000.

COSTANZI, Rogério N.; BARBOSA, Edvaldo D. A previdência social e a distribuição de renda intermunicipal. **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social** 2003, v. 11, n. 4, p. 94-111, 2009.

DIEESE/ ANFIP. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira Brasília, 2017, 212 p.

FIORI, José Luís. As trajetórias intelectuais do debate sobre desenvolvimento na América Latina. In: Carlos Brandão (org.) **Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 17-46, 2018.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. **A previdência social e a economia dos municípios**. 7ª edição, Brasília: ANFIP, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2019, 245p.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 84p.

MELAZZO, Everaldo Santos; GUIMARÃES, Raul Borges. **Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas**. Editora Unesp, 2010.

MENEZES, T. A.; SILVEIRA NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Demography and evolution of regional inequality. **The Annals of Regional Science**, v. 1, p. 9-13, 2011.

PECK, Jamie (2017) Uneven regional development. In D Richardson, N Castree, M Goodchild, W Liu, A Kobayashi & R Marston (eds) **The Wiley-AAG international encyclopedia of geography**. Oxford: Wiley-Blackwell, 7270-7282

PERNASETTI, Fernanda. **Miragens do Amanhã: Previdência e Rodadas de Neoliberalização no Brasil do pós-1988**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Ippur/UFRJ. março de 2021.

SENADO FEDERAL, et al. **Constituição da república federativa do Brasil**, 1998.

SPREV.. **Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)**, volume 25, número 1, Ministério da Economia, janeiro 2020, 62p. Disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps012020-publicacao.pdf>, acesso em 22-12-2022.

VALADARES, Alexandre Arbex; GALIZA, Marcelo. **Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso**. Repositório IPEA, 2016.

---

<sup>i</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil (processo 152309/2022-5).

<sup>ii</sup> Que envolve Previdência, Saúde e Assistência Social.

<sup>iii</sup> Esta última é formada por entidades abertas (EAPP), cujos planos de previdência são acessíveis a qualquer indivíduo ou grupo de pessoas físicas, e entidades fechadas (EFPP), que organizam planos de previdência para trabalhadores de empresas públicas ou privadas (chamadas patrocinadoras), ou para pessoas jurídicas (chamadas instituidoras) formadas por trabalhadores de uma mesma categoria profissional ou organizados em associações.

<sup>iv</sup> Segundo Relatório de Cidadania Financeira do Banco Central (2021), desde pelo menos 2017, o país já contava com cobertura total de pontos de atendimento físico para a prestação de serviços financeiros, havendo, em 2020, pelo menos um ponto de atendimento bancário para cada um dos 5570 municípios brasileiros, ainda que 408 municípios fossem atendidos apenas por correspondentes bancários. Fonte: [https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/RIF/Relatorio\\_de\\_Cidadania\\_Financeira\\_2021.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_de_Cidadania_Financeira_2021.pdf)

<sup>v</sup> Essa faixa populacional foi desagregada em faixas menores, mas seus resultados não demonstraram relevância significativa para a discussão que justificasse a desagregação, optando por manter a categoria de 0 a 50 mil.