



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**O MERCADO DE TRABALHO PRIVADO NÃO-AGRÍCOLA NO BRASIL
DE 1995 A 2005 E AS IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DO
REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Carolina Veríssimo Barbieri

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca .

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Carolina Veríssimo Barbieri** em 14/02/2007 e orientada pelo Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca .*

CPG, 14 / 02 / 2007

A handwritten signature in blue ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be the name of the supervisor, Claudio Salvadori Dedecca.

Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

<p>Barbieri, Carolina Verissimo.</p> <p>B234m O mercado de trabalho privado não-agrícola no Brasil de 1995 a 2005 e as implicações para o financiamento do Regime Geral da Previdência Social / Carolina Verissimo Barbieri. – Campinas, SP : [s.n.], 2007.</p> <p>Orientador : Claudio Salvadori Dedecca. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.</p> <p>1. Mercado de trabalho. 2. Trabalhadores – Renda. 3. Contribuição social. 4. Previdência social. I. Dedecca, Claudio Salvadori. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p> <p>07-24-BIE</p>

Título em Inglês: The private non-agricultural labour market in Brazil from 1995 to 2005 and the implications for the financing conditions of the Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

Keywords: Labour market ; labour income ; Social security ; Pension funds.

Area de Concentração : Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca

Prof. Dr. Mauricio Chalfin Coutinho

Prof. Dr. Milko Matijascic

Data da defesa: 14-02-2007

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico

Dissertação de Mestrado

Aluna: CAROLINA VERÍSSIMO BARBIERI

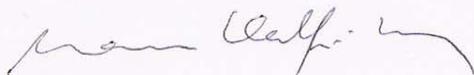
"O Mercado de Trabalho Privado Não-Agrícola no Brasil de 1995 a 2005 e as Implicações para o Financiamento do Regime Geral da Previdência Social"

Defendida em 14 / 02 / 2007

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. CLAUDIO SALVADORI DEDECCA
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. MAURICIO CHALFIN COUTINHO
IE/UNICAMP



Prof. Dr. MILKO MATIJASCIC
Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL

Agradecimentos

Ao orientador, professor Cláudio Salvadori Dedecca, por conduzir esse estudo e torná-lo possível.

À banca examinadora, professores Maurício Chalfin Coutinho, Milko Matijascic, Eliane Navarro Rosandiski e Marcelo Weishaupt Proni pelo tempo dedicado, pelo interesse, pelo debate e pelas contribuições.

A CAPES, pelo apoio financeiro às atividades de pesquisa que me permitiram concluir esta dissertação.

Aos amigos e colegas de CESIT, Lili, Duda, Alice e Gori. Aos que passaram por lá, alegrando o dia-a-dia, Mari, Gilberto, Fábio, Lucas. Aos colegas de trabalho mais recentes, que também se tornaram amigos, Darcilene, Martha e Thiago. Ao pessoal da Secretaria, com paciência e disposição infinitas, Licério, Cida, Alberto e Alex.

Aos amigos e colegas de mestrado, especialmente Marília, Luciane, Giovana Carolina, Luís Marcos, Marcelo e Tiago.

Aos amigos desde sempre, Eriane, Carol, Gleiciani, Any, Jadson, Giovanna, Mariana, Simone, Satoru, Chris, Matheus, Marcelo e, especialmente, Dani, sem o apoio e incentivo dos quais eu não teria conseguido completar essa jornada.

Aos pais, irmãos, sobrinha, família, que me deram todas as oportunidades e desempenharam maravilhosamente bem seus respectivos papéis em todos os dias da minha vida.

A Deus, Pai, Amigo, Suporte, Consolo em todas as horas.

Dedicatória

Ao futuro,
Maria Luisa!

“Um momento revolucionário na história do mundo é um momento para revoluções, e não para remendos”.

Sir William Beveridge

Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Seguridade Social e a Constituição de 1988.....	5
1.1 - Seguridade Social nos países desenvolvidos no pós Segunda Guerra Mundial.....	5
1.2 - Seguridade Social e Previdência no Brasil: O Ideal por trás da Constituição de 1988.....	15
Capítulo 2 – O padrão de financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).....	23
2.1 – Marcos regulatórios do financiamento da Seguridade Social e do RGPS.....	25
2.2 – O debate atual sobre o financiamento do RGPS.....	35
Capítulo 3 – A dinâmica do mercado de trabalho de 1995 a 2005 e suas implicações para o financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).....	53
3.1 – O mercado de trabalho nos anos 1990 e início dos anos 2000.....	53
3.2 – População, mercado de trabalho e contribuição para previdência.....	77
3.3 – Regime Geral da Previdência Social: arrecadação e condições de financiamento.....	91
Considerações Finais.....	115
Bibliografia.....	121

Índice de Tabelas, Gráficos e Anexos

Tabelas

Tabela 2.2.1 - Grandes números da Previdência Social. Fluxo de Caixa do INSS (em R\$ milhões). Brasil, 1998 e 2005.....	35
Tabela 2.2.2 - Média de idade, idade recomendada (em anos) e taxa de reposição da aposentadoria para 2001 (em %).....	49
Tabela 3.1.1 – Grandes números do mercado de trabalho. Brasil, 1995 e 2005...	71
Tabela 3.1.2 – Ocupados entre 16 e 64 anos, exclusive os que declararam ter rendimento de trabalho principal nulo ou que não o declararam, por posição na ocupação, setor de atividade e setor do emprego. Brasil, 1995 e 2005.....	72
Tabela 3.1.3 – Proporção de ocupados entre 16 e 64 anos contribuintes para a previdência social em relação ao total de ocupados, por posição na ocupação, setor de atividade e setor do emprego. Brasil, 1995 e 2005.....	74
Tabela 3.2.1 - Variação anual da população total, da população menor de 16 anos, da população com 65 anos ou mais, da PEA, dos inativos, do Produto Interno Bruto (PIB), do PIB per capita e da relação entre PEA e inativos. Brasil, 1995-2005.....	80
Tabela 3.2.2 - Variação anual da PEA, dos ocupados e dos desempregados, e taxas de ocupação e desemprego. Brasil, 1995-2005.....	81
Tabela 3.2.3 - Média, Mediana, Moda e Massa (em milhões de R\$) dos rendimentos de trabalho principal para empregados com carteira assinada e dos benefícios de pensão e/ou aposentadoria. Brasil, 1995 e 2005.....	85
Tabela 3.3.1 – Proporção de ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação. Brasil, 1995 e 2005.....	95

Tabela 3.3.2 - Rendimento médio mensal do trabalho principal dos ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação. Brasil, 1995 e 2005.....	97
Tabela 3.3.3 - Rendimento mediano mensal do trabalho principal dos ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação. Brasil, 1995 e 2005.....	98
Tabela 3.3.4 - Massa de rendimentos do trabalho principal dos ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação (em milhões de Reais). Brasil, 1995 e 2005.....	99
Tabela 3.3.5 - Relação entre ocupados contribuintes e total de ocupados do setor privado não agrícola entre 16 e 64 anos, por posição na ocupação e setor de atividade. Brasil, 1995 e 2005.....	101
Tabela 3.3.6 – Variação do número de ocupados contribuintes entre 1995 e 2005 por posição na ocupação e setor de atividade. Brasil.....	101
Tabela 3.3.7 – Variação e rendimento médio do trabalho principal dos ocupados contribuintes do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos, por posição na ocupação e setor de atividade. Brasil, 1995 e 2005.....	106
Tabela 3.3.8 - Valor médio de contribuição mensal para previdência social dos empregados do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos, por posição na ocupação e setor de atividade (%). Brasil, 1995 e 2005.....	109
Tabela 3.3.9 - Valores médios, medianos, de moda e massa (em milhões de R\$) de contribuições dos empregados não-domésticos com carteira assinada entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por quartil de renda do trabalho principal. Brasil, 1995 e 2005.....	113

Gráficos

Gráfico 2.2.1 - Evolução dos recebimentos, das arrecadações bancárias, da CSLL, da COFINS, dos pagamentos do INSS e dos pagamentos de benefícios do RGPS.....	36
Gráfico 2.2.2 - Déficit Operacional do INSS e do RPP como % sobre o PIB.....	37
Gráfico 3.1.1a - Evolução da participação das diferentes posições na ocupação para ocupados do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos ao longo dos anos 1990. Brasil, 1992 – 1999.....	64
Gráfico 3.1.1b - Evolução das participações das diferentes posições na ocupação dos ocupados do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos. Brasil, 1992 - 2005.....	73
Gráfico 3.2.1 - Participação relativa da população total por faixa etária. Brasil, 1995 – 2005.....	77
Gráfico 3.2.2 - Participação de Rendimentos do Trabalho e do Capital como porcentagem do PIB. Brasil, 1990 – 2003.....	82
Gráfico 3.2.3 - Participação dos empregados contribuintes em relação ao número de contribuintes total, por número de contribuições para a previdência ao ano. Brasil, 2003 e 2004.....	88
Gráfico 3.3.1a - Participação dos ocupados por Setor de Atividade - Empregados com carteira assinada. Brasil, 1995 e 2005.....	102
Gráfico 3.3.1b - Participação dos ocupados por setor de atividade - Empregados sem carteira assinada. Brasil, 1995 e 2005.....	103
Gráfico 3.3.1c - Participação dos ocupados por setor de atividade - Conta-própria. Brasil, 1995 e 2005.....	104

Gráfico 3.3.1d - Participação dos ocupados por setor de atividade – Empregadores. Brasil, 1995 e 2005.....	105
Gráfico 3.3.1e - Participação do total dos ocupados por setor de atividade. Brasil, 1995 e 2005.....	105
Gráfico 3.3.2 - Participação e crescimento do número de empregados não-domésticos, entre 16 e 64 anos, com carteira assinada, do setor privado não-agrícola, contribuintes para a previdência, por quartil de renda do trabalho principal entre 1995 e 2005. Brasil.....	111

Anexos

Quadro Anexo 3.2.1 – Setores de atividade constituintes das classes de atividade.....	118
Tabela Anexa 3.3.1 – Número de benefícios, valores médios, medianos, de moda e massa de benefícios. Brasil, 1995 e 2005.....	119

Resumo

Este trabalho tem por objetivo explicitar a correlação entre o mercado de trabalho privado não-agrícola e as condições de financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

É possível provar que a evolução do desequilíbrio entre a arrecadação sobre folha salarial e o gasto com benefícios pagos aos trabalhadores do setor privado foi fortemente determinada pelas modificações ocorridas no mundo do trabalho ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Observa-se que a base mais importante de contribuição para o Orçamento da Seguridade Social, o mercado de trabalho, vem sendo corroída ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Essa corrosão teve como principais causas, não a diminuição relativa do número de ocupados contribuintes para a previdência entre 1995 e 2005, mas sim a queda real dos rendimentos do trabalho e a inserção de pessoas economicamente ativas em postos de trabalho pior remunerados do que antigamente.

Palavras-chave: mercado de trabalho; rendimentos do trabalho; contribuição; seguridade social, previdência social.

Abstract

This study has as objective to demonstrate the correlation between the private non-agricultural labour market and the financing conditions of the Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

It is possible to prove that the evolution of the disequilibrium between the sum of contributions based on wages and the expenditure with benefits to the private sector workers was strongly determined by the changes in the labour market throughout the 1990's and the beginning of 2000's.

The most important base of contribution for the Social Security Budget, the labour market, has been corroded. This corrosion had as main causes not the relative reduction of the number of contributors for the pension funds between 1995 and 2005, but mainly the real fall of the labour income and the worse remunerated insertion of economically active people in these years.

Key-words: labour market; labour income; contributions; social security; pension fund.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo mostrar como a dinâmica do mercado de trabalho privado não-agrícola exerce influência sobre a capacidade de financiamento da previdência social pública do setor privado, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), no Brasil.

O tema se justifica pela crescente importância do debate acerca da Reforma da Previdência por conta do chamado “déficit” da Previdência Social. Sendo o financiamento do RGPS fortemente baseado nas contribuições de trabalhadores do setor privado não-agrícola e tendo o RGPS expandido sua cobertura nos últimos anos, verifica-se um desequilíbrio natural das contas, visto que, ao mesmo tempo em que se amplia a cobertura, a base de incidência de contribuição para a previdência corrói-se pelas mudanças no mercado de trabalho ao longo dos anos 1990 e início dos 2000.

Acredita-se que o Regime Geral da Previdência Social, no âmbito do sistema de Seguridade Social criado no Brasil em 1988, tem sido instrumento de diminuição do conflito entre capital e trabalho, ao garantir aos trabalhadores a possibilidade de continuar vivendo dignamente, mesmo quando da perda de capacidade para o trabalho. Defende-se que um sistema de proteção social baseado na solidariedade entre as gerações, e não apenas entre os ativos, deve ser mantido, face às impossibilidades (ou graves conseqüências) de se deixar uma parcela não-desprezível da população à mercê dos humores do mercado.

Com a finalidade de situar a implementação da Seguridade Social no Brasil em relação ao movimento internacional, bem como salientar sua importância, apresenta-se, no primeiro capítulo, um panorama de como foi construída, com base no ideário de Beveridge (1943), a Seguridade Social nos países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial e com que propósito ela lhes foi apresentada. No mesmo sentido, descreve-se, brevemente, o processo de desenvolvimento da Previdência Social no Brasil, passando pela aceitação formal do conceito de Seguridade Social no país com a Constituição de 1988 e chegando aos conflitos enfrentados na busca por colocar em prática esse conceito.

No segundo capítulo, analisa-se o padrão de financiamento do Regime Geral da Previdência Social e seus marcos regulatórios, para mostrar como sua base de sustentação, ou seja, o mercado de trabalho privado não-agrícola no Brasil, vem sendo corroída nos anos 1990 e início dos 2000, provocando problemas para o financiamento dos benefícios presentes e futuros e gerando debates constantes acerca da reforma da previdência.

No intuito de fornecer explicações sobre as mudanças no mercado de trabalho nos anos 1990 e demonstrar suas implicações para o financiamento do sistema de proteção social brasileiro, o terceiro capítulo contém uma breve explanação sobre o mercado de trabalho nos anos 1990, bem como o tratamento de alguns dados acerca do mercado de trabalho privado não-agrícola brasileiro.

Por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), foram analisados, para os anos de 1995 e 2005, alguns dados sobre o mercado de trabalho como um todo, para, em seguida, focar a atenção nos empregados com carteira assinada (contribuintes compulsórios da previdência). Através de uma simulação do valor de contribuição de cada empregado com carteira assinada do setor privado não-agrícola para instituto de previdência, foi possível calcular e observar os valores médio, mediano, de moda e massa das contribuições, verificando como esses valores se comportaram no período escolhido, conforme o quartil de rendimento do trabalho principal em que se encontravam os empregados. Com isso, conseguiu-se demonstrar a corrosão do mercado de trabalho privado não-agrícola no país, através de mudanças no padrão de remuneração e de inserção ocupacional, o que se refletiu em contribuições previdenciárias de valores reduzidos e de alta instabilidade.

Nas considerações finais faz-se uma análise das condições do mercado de trabalho brasileiro e dos impactos que as mudanças nesse mercado causam no financiamento da previdência pública do setor privado. Discutem-se as questões da manutenção do crescimento baixo por tantos anos, da desestruturação do mercado de trabalho, do Superávit Primário e da Desvinculação das Receitas da União, inclusive das receitas destinadas ao financiamento da Seguridade Social.

Espera-se contribuir para o debate acerca da reforma da previdência, mostrando que, seja qual for o modelo adotado de financiamento, e independentemente do grau de cobertura que se pretenda proporcionar à sociedade, o mercado de trabalho formal sempre será importante para a arrecadação e, sendo ele alvo do movimento de precarização, em um contexto de baixo crescimento econômico, não importa o quanto as reformas da previdência levem a ajustes das contas da Seguridade Social, esses terão sempre efeitos de curto prazo, não sustentáveis, o que fatalmente levará à necessidade de reformas das reformas.

Capítulo 1 – Seguridade Social e a Constituição de 1988

1.1 - Seguridade Social nos países desenvolvidos no pós Segunda Guerra Mundial

Por ocasião da reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial, o economista Sir William Beveridge foi incumbido pelo Ministro Arthur Greenwood, do Parlamento britânico, em 1941, de estudar os sistemas de Seguro Social e Serviços Afins (incluindo-se as indenizações a trabalhadores), bem como as relações entre esses sistemas na Grã-Bretanha e, com base em seus estudos, propor soluções aos problemas vivenciados pelos países destruídos. Esses estudos dariam embasamento à ação do Comitê de Problemas de Reconstrução, presidido por Beveridge. O mesmo Ministro Greenwood, no início de 1942 anunciou à Câmara dos Comuns que o Comitê tinha poderes de considerar entre as proposições o desenvolvimento dos sistemas de Seguro Nacional, incluindo-se benefícios em caso de morte e outros riscos não contemplados pelos sistemas de Seguro Social existentes (Beveridge, 1943).

A partir de então, Beveridge iniciou um estudo desde a primeira manifestação de proteção social na Inglaterra, concluindo que, excetuando-se a Lei dos Pobres, de 1572, os sistemas estudados haviam sido criados nos 45 anos precedentes ao relatório, começando pela lei de indenização aos trabalhadores, em 1897. Outra conclusão a que chegou foi a de que o sistema de Seguro Social e Serviços Afins britânico atendia à maioria das necessidades criadas pela interrupção do recebimento dos salários ou outras causas que podiam surgir nas então modernas sociedades industriais. Entretanto, os sistemas eram administrados por vários órgãos desconectados entre si, que atuavam segundo princípios diferentes e rendiam serviços inestimáveis, mas a um custo (financeiro, em incômodo e na maneira irregular de tratar problemas idênticos) não justificável. Ficou claro que, com uma maior coordenação, os serviços sociais existentes poderiam se transformar em benefícios mais lógicos, maiores, melhor distribuídos e de menor custo administrativo (Beveridge, 1943).

A solução proposta por Beveridge foi o Plano de Seguridade Social, que, dentre outros princípios, apoiava-se na cooperação entre o Estado e o indivíduo. Segundo esse princípio, o Estado deveria oferecer seguridade em troca de serviço e contribuição. Ao organizar a seguridade, o Estado não deveria sufocar as iniciativas, nem limitar as oportunidades, nem aliviar as responsabilidades individuais. Ao estabelecer um mínimo nacional, deveria dar lugar e estimular a ação voluntária de cada indivíduo, para prover mais que esse mínimo para si e para sua família. O plano era, antes de tudo, um plano de seguro, que oferecia benefícios em troca de contribuições, até alcançar o “mínimo de subsistência”, e sem necessidade de teste de meios. Mas, de acordo com um outro princípio, a organização do Seguro Social deveria ser considerada apenas como parte de uma ampla política de progresso social. O Seguro Social, plenamente desenvolvido, poderia prover a seguridade de recursos, atacando a “necessidade¹”. Mas a “necessidade” era somente um dentre cinco gigantes a serem combatidos na reconstrução dos países. Os outros gigantes eram a enfermidade, a ignorância, a miséria e a ociosidade (Beveridge, 1943).

A abolição da “necessidade” requeria uma dupla redistribuição de renda: primeiro, por meio do Seguro Social; depois, de acordo com as necessidades das famílias. Deveria haver reajuste dos benefícios de acordo com a renda obtida pela família. Quando houvesse rendimento de trabalho, o benefício seria o “mínimo de subsistência”, mas se houvesse interrupção desse rendimento, deveria existir, por exemplo, uma renda especial para crianças, que complementasse o benefício corrente.

De forma bastante simplificada, o Plano baseava-se no seguinte.

O elemento principal do Plano de Seguridade Social era o projeto de Seguro Social contra a interrupção e a anulação da capacidade para ganhar um salário, que compreende, ademais, os gastos extraordinários motivados por nascimento, matrimônio e morte. Com a finalidade primordial de exterminar a “necessidade”, o projeto abarcava seis princípios fundamentais:

¹ A “necessidade” é definida com base em estudos sociais, que resultem em um diagnóstico das condições de vida da população. Ela é suprida quando a população obtém tudo de que necessita para sobreviver, ou possui meios para obtê-lo.

1. Taxa fixa de benefício de subsistência: seria igual para todos, com direito a benefícios no mesmo valor, independentemente dos recursos próprios;
2. Taxa fixa de contribuição: de acordo com os recursos próprios;
3. Unificação da responsabilidade administrativa: a taxa seria paga uma única vez a cada período, correspondendo a todos os direitos somados;
4. Adequação do benefício: em tempo de duração e em quantidade;
5. Extensão ou alcance do Seguro: deveria abarcar as pessoas, mas também suas necessidades;
6. Classificação das pessoas: deveria ser verificado a qual grupo de pessoas o segurado pertencia.

Os grupos aos quais se refere o item 6 acima seriam quatro grupos de pessoas em idade ativa (idade de trabalhar), e dois com as pessoas fora dela (os menores e os mais velhos). Os grupos e como seriam inseridos no Plano foram assim constituídos:

1. Empregados, ou seja, pessoas cuja ocupação normal fosse um emprego, de acordo com um contrato de trabalho; que pagariam uma contribuição, sendo que o empregador também contribuiria, deduzindo-se a parte do empregado diretamente do salário. Esses poderiam receber benefício de desemprego e incapacidade, e aposentadoria.
2. Outras pessoas ocupadas com remuneração, incluindo-se empregadores, comerciantes e trabalhadores autônomos, de todas as classes; que pagariam uma contribuição. Essas receberiam o mesmo que os empregados, exceto os benefícios de desemprego e de incapacidade durante as 13 primeiras semanas de incapacidade.
3. Donas-de-casa, ou seja, mulheres casadas, em idade ativa; cujos maridos contribuiriam por elas. Assim, teriam direito a benefício-maternidade, pensão por morte do marido ou separação, e seriam analisadas as possibilidades de receberem aposentadoria. Além disso, as que tivessem trabalho remunerado receberiam licença-maternidade durante 13 semanas, para que pudessem renunciar ao trabalho antes e depois do parto.

4. Outras pessoas, em idade ativa, que pagariam uma contribuição. Essas receberiam aposentadoria.
5. Crianças que ainda não tivessem atingido a idade de trabalhar (menores de 16 anos que freqüentassem a escola obrigatória ou voluntariamente); que receberiam benefícios para crianças, pagos pelo Tesouro Nacional. Se o responsável estivesse recebendo benefícios de seguro ou pensão, todos os filhos receberiam o benefício. Em todos os outros casos, todos os filhos, menos um, receberiam o benefício.
6. Pessoas que já tivessem ultrapassado a idade de trabalhar (65 anos para homens e 60 para mulheres); que receberiam pensões de aposentadoria.

Todos teriam direito a tratamento médico completo, reabilitação e gastos funerários. Todas as classes em idade ativa, exceto os empregados da classe 1, teriam acesso a benefícios de ensino técnico. Somariam-se aos esforços do “Seguro Social”, a “Ajuda Nacional”, dependente de teste de meios, para atender aos casos não atendidos pelo Seguro Social, e o “Seguro Voluntário” (seguro de vida, por exemplo), para agregar adicionais às medidas básicas.

O financiamento do Plano de Seguridade Social seria feito a partir de contribuições dos segurados (empregados e outras pessoas em idade ativa), contribuições dos empregadores, recursos do Tesouro Nacional e tributos industriais provenientes de indústrias consideradas perigosas (em pequeno volume, somente para cobrir acidentes e doenças causadas pela periculosidade da atividade). A maioria das pessoas em idade ativa deveria contribuir de duas maneiras: primeiro, com uma taxa básica, que garantiria a todos benefícios em igual valor, independentemente dos recursos de cada um; segundo, com um imposto nacional, direto ou indireto, proporcional aos recursos de cada um. A contribuição conjunta de empregados, demais segurados e empregadores seria responsável pela maior parte do financiamento. Esses recursos seriam depositados no Fundo de Seguro Social, que seria apenas um, mas teria contas separadas para diferentes fins.

A finalidade do Plano de Seguridade Social era contribuir para a reconstrução da Grã-Bretanha no pós-guerra. Mas a concepção do Estado de

Bem-Estar social foi adotada por todos os países em reconstrução, diante do reconhecimento de que as forças de mercado não promoveriam o renascimento e o desenvolvimento de suas economias. Fazia-se necessário envolver o Estado no processo de reconstrução para que os indivíduos e as famílias saíssem da pobreza e, ao mesmo tempo, fossem protegidos contra os riscos de voltar a ela.

É importante deixar claro o que o sistema de Seguridade Social representava e que funções deveria cumprir. Briggs (1969:19) apud Lavinias (2006) define o sistema de Bem-Estar como sendo *“um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração)”*, cuja função seria *“modificar as forças de mercado ao menos em três direções: primeiro, assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades; depois, reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas ‘contingências sociais’ (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim evitar crises; por último, garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis”*.

Além disso, é preciso ter em mente mais um elemento do contexto em que os sistemas contemporâneos de Bem-Estar social surgiram. Durante e após os anos de guerra, a forte intervenção do Estado foi requerida não só para resolver os problemas sociais, mas também os econômicos. Proni (2006) explica que, após a Segunda Guerra Mundial, um retorno ao liberalismo econômico, vigente até o início da década de 1930, estava fora de questão, e o desenvolvimento das nações estava agora associado a um maior controle do Estado sobre a economia. Nas palavras do autor: *“os governos foram levados a assumir medidas que ultrapassavam a tarefa de resguardar as economias nacionais da racionalidade especulativa dos mercados financeiros, assim como de proteger a população contra os desastres econômicos. Compreendeu-se a importância de restaurar a confiança nas instituições, de gerar expectativas corretas em relação ao*

desempenho da economia e de cultivar um clima de otimismo em relação ao futuro”.

Essa nova visão do Estado foi, em parte, construída com base na “Teoria do emprego, do juro e da moeda”, do economista John Maynard Keynes, que ajudou a difundir a crença de que o capitalismo podia se expandir de forma civilizada, desde que houvesse controle estatal da concorrência intercapitalista e mecanismos de indução ao pleno emprego das forças produtivas. Para isso, de acordo com Proni (2006), o Estado estava autorizado a regular preços-chave da economia, como a taxa de juros, a taxa de câmbio, os salários, assim como lhe era permitido utilizar o gasto público como fator de elevação da demanda efetiva e da eficácia do sistema econômico (inclusive com a possibilidade de recorrer a déficits públicos em períodos recessivos).

Então, o elemento importante que permite a compreensão do bom funcionamento do Plano de Seguridade Social formulado por Beveridge é a busca pelo pleno emprego. Ou seja, à época em que foi elaborado o Plano de Seguridade Social, havia um compromisso por parte dos Estados de agir em prol da elevação do nível de emprego, via aceleração da atividade econômica, até o limite em que só ficaria desempregado quem estivesse em idade ativa, mas não quisesse trabalhar, ou estivesse em um período de transição entre o antigo trabalho e uma oportunidade de trabalho melhor.

Somente em um contexto de busca pelo pleno emprego das forças produtivas e, por conseqüência, pelo pleno emprego da força de trabalho, é que se pode compreender um sistema de Seguridade Social fortemente baseado no Seguro Social e financiado, primordialmente, por recursos arrecadados sobre rendimentos do trabalho².

² Os conceitos de Seguridade Social e Seguro Social, apesar de serem comumente confundidos, não significam a mesma coisa. Segundo IPEA (2006a: 451), Seguro Social é a forma de proteção que atribui benefícios para quem contribui e fixa o seu valor de acordo com a contribuição total efetuada; enquanto Seguridade Social é a forma de proteção que atribui benefícios para quem pertence a uma comunidade, sem vincular o valor do benefício ao valor da contribuição, exigindo apenas a participação ativa ou potencial ao sistema, algumas vezes segundo alguns critérios de acesso ao benefício, privilegiando a necessidade do cidadão. Vale salientar que o Seguro Social faz parte do Plano de Seguridade Social.

Pode-se dizer que a união das idéias de Keynes com as idéias de Beveridge possibilitou, aos países assolados pela guerra, a reconstrução de suas sociedades e economias, transformando o Estado de Bem-Estar social em modelo a ser seguido pelos países que almejassem alcançar o desenvolvimento nacional, demonstrando que a política social deveria ter metas econômicas, assim como a política econômica deveria conter metas sociais.

Antes do Plano de Seguridade Social de Beveridge, a proteção social pública existia, mas, como esteve predominantemente associada à condição dos trabalhadores urbanos ligados à indústria, o desenvolvimento desigual desta e da organização dos trabalhadores nos países determinou que o início da participação do Estado ocorresse em diferentes momentos. Os primeiros riscos a serem cobertos foram os de acidente de trabalho, de velhice e de invalidez. As características principais desse período inicial de proteção social pública foram a restrição da cobertura aos trabalhadores urbanos e a utilização das contribuições de empregados e empregadores como fonte de recursos. Além disso, o regime de financiamento também era de capitalização coletiva³, ou seja, havia um fundo acumulado, que seria utilizado para pagar pensões e aposentadorias aos contribuintes, de acordo com a disponibilidade decorrente da rentabilidade dos ativos (Marques, 1995).

De outra forma, os sistemas de proteção social implantados ao término da Segunda Guerra Mundial, baseados no Plano de Seguridade Social de Beveridge, tinham por características, apesar das diferenças nacionais, a ampliação paulatina da cobertura para novos segmentos de trabalhadores ou populacionais e a incorporação de novos riscos e problemas sociais como objeto de sua ação. São próprios do Estado de Bem-Estar social a universalização da cobertura para o conjunto da população e o alargamento do próprio conceito de proteção. Além da

³ O regime de capitalização, segundo Thompson (1998:38) apud Matijascic (2006), “é o sistema de aposentadoria financiado com antecedência (...) as pessoas acumulam algo de valor – metais preciosos, jóias, imóveis ou ativos financeiros – durante seus anos de trabalho e se sustentam na inatividade, pelo menos em parte, mediante a venda desses itens. Em geral, as vendas dos inativos são para os ativos, que estão eles próprios adquirindo bens para o momento da inatividade”. Esse seria um conceito de capitalização individual. A capitalização coletiva segue a mesma lógica, de poupar enquanto ativo, para utilizar quando inativo, mas, no caso, ao invés de comprar e vender bens, os trabalhadores depositam um valor em um fundo coletivo, que gerará rendimentos financeiros.

garantia de renda em caso de desemprego, alguns países chegaram a incorporar a habitação, os cuidados relativos a crianças pequenas e a reciclagem da mão-de-obra. Quanto ao regime de financiamento, diferentemente dos sistemas de proteção social anteriores, o seguro social, ou seja, a área previdenciária, substituiu a capitalização coletiva pela repartição simples – onde, segundo Thompson (1998: 38) apud Matijascic (2006), os recursos arrecadados pelos ativos fluem para a população beneficiada na forma de transferências diretas do resto da população –, estabelecendo-se a solidariedade entre gerações em detrimento da solidariedade entre os ativos (Marques, 1995).

Marques (1995) aponta ainda para um fator interessante que relaciona a orientação do mercado de trabalho com a implantação dos sistemas de proteção social nos países avançados. Segundo a autora, durante o período de consolidação do Estado de Bem-Estar social, “*foi concertada uma relação peculiar entre capital e trabalho*”, dado que “*a orientação dominante no período era a de garantir um aumento real de renda, tanto através do salário direto como do indireto. Assim, desde que a expansão da acumulação capitalista (ou seja, do lucro) fosse acompanhada de aumentos de salários reais e de uma crescente cobertura dos riscos sociais (função dos sistemas de Seguridade Social), não haveria atritos maiores entre capital e trabalho*” (Marques, 1995: 48, 49). Portanto, os sistemas de proteção social teriam ainda uma função não explícita no Plano de Seguridade Social, que seria a de conter conflitos entre detentores de capital e ofertantes de mão-de-obra, juntamente com a política de aumentos salariais.

Contudo, apesar da combinação entre o mercado de trabalho e a Seguridade Social ter obtido sucesso no processo de reconstrução dos países avançados, em meados da década de 1970 o Estado de Bem-Estar Social começou a ser colocado à prova. Os motivos foram o esgotamento do regime de acumulação fordista⁴ e a crise econômica, que desencadearam os processos de

⁴ O regime de acumulação fordista era um conjunto de métodos de racionalização da produção, elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se a apenas produzir um tipo de produto. Para isso, deveria dominar toda a cadeia de produção, reduzindo custos através da produção em massa e do aumento da produtividade do trabalhador, conseguido a partir da especialização da mão-de-obra e do uso da tecnologia. (Sandroni, 2005: 353).

inovação organizacional e de gestão da mão-de-obra, induzindo à desestruturação do mercado de trabalho, ocasionando perda de arrecadação e concomitante aumento das despesas com benefícios. Pelo lado da arrecadação, o contingente de desempregados aumentou de tal forma que estes passaram a ser considerados “excluídos” do mercado de trabalho, ou seja, dificilmente se encontrariam novamente postos de trabalho suficientes para inserir tantas pessoas, e houve inclusive alteração da estrutura salarial. Além do desemprego, a precarização do trabalho – apresentada sob várias formas, tais como o contrato de trabalho por tempo determinado e o trabalho parcial – cresceu, em detrimento do emprego estável. Pelo lado dos benefícios, além do seguro-desemprego, diferentes países iniciaram programas sociais como o “renda mínima⁵”, com o objetivo de reintegrar os desempregados e/ou responder à situação de carência da “nova pobreza” (Marques, 1995).

De início, os sistemas de proteção social continuaram a se organizar e a conceder benefícios, a despeito da fragilidade financeira e das mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Nas palavras de Marques (1995: 49), *“num primeiro momento, as autoridades responsáveis, preocupadas em estabelecer um novo equilíbrio, adotaram o aumento das contribuições dos trabalhadores e das empresas, a introdução de um controle mais rígido sobre o orçamento da saúde e a exigência de uma maior participação do usuário, especialmente no custeio dos medicamentos e hospitalização. Contudo, dado que as elevadas taxas de desemprego e o fraco desempenho das receitas se mantinham, começou a ser defendida a idéia da introdução de políticas de mínimos de proteção”*.

Tal como se vê hoje no Brasil, começaram a surgir questionamentos sobre o futuro da proteção social nos países. Perguntava-se como seria possível compatibilizar sistemas estruturados a partir da sociedade salarial, cujo financiamento dependia em larga medida de contribuições de empregadores e trabalhadores, com um padrão de acumulação que parecia necessitar cada vez menos de mão-de-obra; ou se a ampliação da base de financiamento, com a

⁵ Na Bélgica a renda mínima assume o nome de *allocation universelle*; na Inglaterra, de *citizen income*; no Canadá, de *basic income*; e na França, de renda de existência. (Marques, 1995: 51).

inclusão de novas fontes, seria suficiente para manter a universalização da proteção (Marques, 1995).

No início dos anos 1980, as aberturas comercial e financeira e a internacionalização das economias agiram como freios sobre o processo de expansão da proteção social. A exemplo disso, sob o argumento de que a proteção social consumia parcelas crescentes da renda nacional e diminuía a disponibilidade de recursos para investimento, as administrações Thatcher, no Reino Unido e Reagan, nos Estados Unidos, iniciaram um processo de revisão da legislação que a regulava. Nos anos 1990, objetivando, entre outros, a contenção de gastos e a reorganização das regras referentes aos benefícios, conforme IPEA (2006a), *“esse movimento de revisão foi generalizado e teve profundas conseqüências na América Latina, onde as reformas tenderam a substituir sistemas públicos baseados na solidariedade entre gerações por modelos mais fortemente geridos pelo mercado, ainda que regulados pelo setor público”*, como será visto no capítulo 2.

1.2 - Seguridade Social e Previdência no Brasil: O Ideal por trás da Constituição de 1988

De acordo com Cordero (2004), em seus traços gerais, a formação do sistema de Previdência Social no Brasil seguiu o caminho traçado pelos sistemas dos países desenvolvidos. O sistema iniciou-se, na década de 1930, voltado aos segmentos mais organizados dos trabalhadores urbanos. Em seguida, estendeu-se a todas as categorias sócio-profissionais legalmente reconhecidas, depois aos rurais e aos demais trabalhadores e, finalmente, com a Constituição de 1988, passou a incorporar todos os cidadãos, adotando o conceito de Seguridade Social. Sendo a Seguridade, em sua essência, uma associação entre a concepção do Seguro Social e a concepção da Assistência, a adoção de seu conceito representou a grande inovação proposta pela Constituição de 1988.

Quanto à cobertura, como Calsavara (2000) explica, os sistemas de Bem-Estar Social se consolidaram e se disseminaram pelo mundo ocidental sempre procurando atender às demandas por maior igualdade e segurança nas economias de mercado. A partir de Draibe (1989), o autor adiciona que, devido às especificidades históricas e às diferentes políticas existentes entre os países, foram desenvolvidos três modelos de Estado de Bem-Estar Social (Welfare States - WS) distintos. Esses três modelos, segundo a classificação de Âscoli (1984), inspirada na clássica tipologia de Titmus (1963), cujo paralelo pode ser encontrado na tipologia desenvolvida por Esping-Andersen (1991), são:

- I. WS residual; para Esping-Andersen, WS liberal: prega a auto-suficiência do indivíduo, defende o incentivo direto ou indireto do Estado para capacitar os indivíduos para que esses possam suprir suas próprias necessidades. A intervenção do Estado é *ex-post*, seletiva e de caráter limitado no tempo;
- II. WS meritocrático-particularista; para Esping-Andersen, WS conservador: cada indivíduo deve estar em condições de satisfazer suas necessidades, mas existem distorções que podem, inclusive, ser geradas pelo próprio mercado ou por desigualdades de oportunidades. Nesse caso, o WS deve complementar as instituições econômicas e sociais, a fim de eliminar as

diferenças e garantir oportunidades iguais para todos, corrigindo a ação do mercado.

- III. WS institucional-redistributivista; para Esping-Andersen, WS social-democrata: baseia-se no conceito de cidadania que abrange a todos. Voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais que são garantidos a todos os cidadãos, pois esse modelo tem como premissa a incapacidade do mercado de realizar, por si próprio, uma alocação de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza.

Dados esses três modelos, construídos com base no desenvolvimento dos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos, o sistema brasileiro, para Draibe (1989) apud Calsavara (2000), é meritocrático-particularista, com elementos do sistema institucional-redistributivo. Isso porque, no Brasil, é o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida no âmbito da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de proteção social. Esse princípio é especialmente verdadeiro no caso da Previdência desde o início do sistema. As ações reproduzem, na maioria das vezes, as desigualdades preexistentes na sociedade. Entretanto, ao longo dos anos 1970 e, principalmente, a partir dos anos 80, o sistema brasileiro adquire novas características ao introduzir no modelo um viés universalista, aproximando-se do sistema institucional-redistributivo.

No que concerne ao financiamento, Cordero (2005), ao descrever um histórico (aqui sintetizado) da Previdência Social no Brasil, mostra que, inicialmente, o sistema de Previdência Social brasileiro organizou-se segundo os postulados da capitalização e do Seguro Social, com um caráter fortemente segmentado. O direito a determinados benefícios estava diretamente ligado à condição de participação no mercado formal e ao montante de contribuições efetuadas, configurando-se um sistema de cidadania regulada⁶, da qual estavam

⁶ Segundo Santos (1987) apud Cordero (2005), cidadania regulada é aquela cujas raízes se encontram em um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal, ao invés de se basear em um código de valores políticos. De acordo com a concepção de cidadania regulada, são cidadãos somente os membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas por lei.

excluídos os trabalhadores rurais e uma parcela significativa da força de trabalho urbana.

De acordo com Cohn (1995), o regime de capitalização coletiva⁷ foi adotado como garantia adicional da suficiência da receita – que tenderia a crescer em progressão geométrica – frente às despesas com benefícios (aposentadorias e pensões) – cuja tendência seria a de crescer em progressão aritmética –, já que a diferença entre receita e despesa seria investida lucrativamente em empreendimentos que contassem com a garantia do Estado, vale dizer, empresas estatais, ou aquelas em que o Estado fosse o acionista majoritário. Assim, como Dain e Ribeiro (2006) explicam, o regime de capitalização estimularia o crescimento da economia ao constituir uma grande massa de poupança que deveria ser investida para obter retorno.

Através do mecanismo de capitalização, mantido até a década de 1960, a Previdência Social, enquanto seguro social, transformou-se de fato em instrumento de captação de poupança individual dos trabalhadores assalariados urbanos, destinando-se a investimentos nas atividades fundamentais de implementação do processo de industrialização brasileiro. Numa época em que uma maior atuação do Estado era considerada essencial para o desenvolvimento econômico, recursos da previdência social foram investidos em empresas estatais de siderurgia e hidrelétricas e na construção de edifícios residenciais, auxiliando, assim, no enfrentamento de uma grave crise habitacional e no combate ao desemprego urbano no imediato pós-Segunda Guerra Mundial (Cohn, 1995).

Entretanto, o mecanismo de capitalização não apresentou um comportamento linear, devido a sua dependência da relação contribuintes/beneficiários, que dita a magnitude do superávit do sistema, e que também não se comportou como o esperado. De 1938, data do início do funcionamento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, IAPs, responsáveis pelo

⁷ A capitalização coletiva seria uma versão não radical do sistema de capitalização. A versão radical, segundo Dain e Ribeiro (2006), seria a da capitalização plena e individual, onde todos os segurados dependem apenas de seus esforços para determinar o valor de sua aposentadoria. Riscos de envelhecimento da população e do aumento do desemprego não afetariam o segurado nesse sistema, dado que o valor de seu benefício dependeria exclusivamente de seu próprio esforço para arrecadar fundos. O único risco seria o inerente ao desempenho do *portfólio* escolhido, que refletiria diretamente sobre o rendimento do inativo.

sistema previdenciário, até 1940, o ingresso de trabalhadores no sistema foi volumoso, graças à incorporação de um contingente expressivo de trabalhadores assalariados urbanos. Isso promoveu um crescimento exponencial da relação contribuintes/beneficiários. Porém, no período entre 1940 e 1955, verificou-se uma queda expressiva de ingressos, em decorrência de uma certa estagnação do processo de crescimento econômico e do próprio amadurecimento do sistema (Cohn, 1995).

Em 1966, durante as reformas empreendidas pelo regime militar, ao mesmo tempo em que foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que se responsabilizaria pelas aposentadorias, pensões e pela assistência médica de todos os trabalhadores do mercado formal e seus dependentes (com exceção do funcionalismo da União, que continuava com seu próprio Instituto), o sistema deixou de adotar o regime de capitalização coletiva, passando a adotar o de repartição simples, com a mesma base de financiamento, ou seja, a contribuição de empregados, empregadores e da União.

Segundo Cordero (2005), a unificação administrativa e a substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição representaram a inauguração de uma nova fase, caracterizada pela extensão dos benefícios e serviços a categorias ainda não cobertas, como os trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos. A extensão dos benefícios e serviços a essas novas categorias acabou por constituir um importante passo em direção ao processo de universalização da cobertura⁸, conseguido, ainda que no plano da lei, com o sistema de Seguridade Social no Brasil.

Conforme Dain e Ribeiro (2006), a vantagem do regime de repartição consistiria no fato de a transferência de recursos não depender de acumulação prévia, ou seja, seria possível começar a operar um sistema de imediato. Os efeitos da inflação ou da perda de valor de ativos seria inexistente na repartição. Porém, os riscos inerentes a esse sistema, em relação à sua viabilidade atuarial, seriam os de envelhecimento da população, de queda de atividade econômica e

⁸ De acordo com Cordero (2005), legalmente, a previdência social brasileira está desenhada para cobrir todos os residentes no país, com exceção dos empregados de instituições internacionais que possuem sistema de previdência próprio.

de redução do nível de emprego. Além disso, um sistema de repartição teria de arcar com os custos de uma transição demográfica através da elevação do valor das contribuições, sem que houvesse uma contrapartida em termos de aumento dos benefícios futuros.

A década de 1980 foi permeada por intensas discussões sobre uma multiplicidade de propostas de reforma do sistema previdenciário, com vistas à elaboração da nova Carta Constitucional. Prevaleram, no entanto, o conceito integrado de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social) e a conseqüente universalização dos direitos sociais pautada por critérios de eqüidade. Instituiu-se a cidadania como direito universal independentemente de vínculo com o mercado formal de trabalho e da existência ou não de vínculo contributivo com o sistema (Cohn, 1995).

A adoção do sistema de Seguridade Social em 1988 exigia a diversificação da base de financiamento. A previsão e a criação de novas fontes para essa base representaram mais um importante avanço. Além da contribuição sobre a folha salarial, a Seguridade passava a dispor de recursos a serem obtidos na tributação sobre o faturamento e o lucro das empresas. Nesse sentido, foram criadas a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), em substituição ao FINSOCIAL, e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). Foi criado também o PIS/ Pasep, que compõe os recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), destinado a financiar o seguro-desemprego. Os recursos deveriam ser complementados por outros, advindos, por exemplo, de concursos de prognósticos. A Seguridade Social deveria ser financiada, direta ou indiretamente, por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O sistema de repartição simples (transferência de renda dos ativos para os inativos) deveria ser mantido, e o financiamento da Seguridade Social deveria ser complementado por recursos do orçamento fiscal em caso de déficit (Cohn, 1995).

Segundo Boschetti (2003), a ampliação e diversificação das fontes de financiamento foram um requisito para atender, coerentemente, à expansão dos direitos sociais e à instituição de um sistema amplo de Seguridade Social. De

acordo com a autora, a inclusão de novos direitos – como saúde universal, benefícios assistenciais e expansão da previdência rural, de acordo com os sistemas de Seguridade – demandavam uma base financeira mais ampla que a contribuição direta de empregados e empregadores sobre a folha de salários. A inclusão dessas novas fontes de financiamento teria ainda, como objetivo principalmente no Brasil e nos demais países subdesenvolvidos, compensar a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e conseqüente redução da mão-de-obra, além de compensar o elevado mercado informal no Brasil.

Cohn (1995) salienta, contudo, que apesar de todo o avanço que a Constituição de 1988 e a adoção do conceito de Seguridade Social representam, entre as políticas sociais predomina a lógica do financiamento, o que quer dizer que os recursos obtidos para o financiamento da Seguridade Social (e para outros fins) são passíveis de realocação em função da prioridade da política de estabilização econômica. A autora destaca ainda que esse modelo de proteção social, baseado na concepção de Seguridade Social, foi elaborado e negociado no Legislativo e é fruto da Assembléia Nacional Constituinte. Para ela, destacar esse fato significa reconhecer os desafios para se viabilizar, no Brasil, um sistema de proteção social que traduza um novo padrão de solidariedade social, efetivamente redistributivo.

No mesmo sentido, Dedecca (2003) afirma que a promulgação da Constituição Nacional foi marcada pela definição de diretrizes econômicas e sociais, que carregavam grande esperança de uma retomada do crescimento econômico que favorecesse a superação do atraso da questão social. Entretanto, os resultados das eleições (desde as primeiras após a redemocratização até 2002), deram legitimidade a uma vertente política liberalizante com forte enfoque em duas diretrizes básicas para as políticas públicas: flexibilidade e focalização. No campo econômico, a abertura externa dos anos 1990 deveria ser acompanhada por instrumentos políticos que favorecessem a flexibilidade das condições institucionais reguladoras da atividade econômica. Essa orientação atingia também a política social, ao reivindicar a flexibilização da regulamentação

e proteção do mercado e das relações de trabalho. Foram requeridos novos instrumentos políticos que permitissem a construção de ações focalizadas, no intuito de privilegiar os mais desprotegidos econômica e socialmente.

Percebem-se, por esse contexto, os desafios a que se referia Cohn (1995), dado que, enquanto a Constituição encontrava-se fundada em políticas sociais de caráter universal, a nova orientação política propunha a sua troca por outra de caráter focalizado. Essa perspectiva era reforçada pelas novas condições de financiamento das agências internacionais, que condicionavam o aporte financeiro à definição de políticas sociais focalizadas. Por esses e outros motivos diz-se que a Seguridade Social no Brasil teve aceitação legal, ou virtual. Nasceu em crise e nunca foi devidamente respeitada enquanto instrumento de alívio das necessidades e promotora de Bem-Estar Social.

Para reforçar essa idéia, há de se adicionar que o desempenho do gasto social tem sido afetado negativamente pelos ajustes econômicos desde o início da década de 1990 até os dias de hoje, seja pelos cortes importantes ou por seu crescimento pouco expressivo frente às demandas dirigidas às políticas sociais. Houve também uma reorientação do gasto social, sendo privilegiados os fundos sociais de emergência e os programas voltados aos grupos vulneráveis. O resultado conhecido desse processo tem sido a deterioração dos serviços sociais, particularmente nas áreas de educação e saúde (Tápia e Henrique, 1995).

As conseqüências disso são que, frente ao cenário de crise social e às mudanças estruturais no mercado de trabalho, especialmente na década de 1990, as políticas sociais têm oferecido respostas tímidas e insuficientes, relacionadas à sua subordinação aos parâmetros das reformas econômicas liberalizantes. A permanência dessa situação, combinada com as transformações recentes nas políticas sociais, especialmente a deterioração das redes públicas, têm resultado na exacerbação do caráter assistencialista dessas políticas e, no limite, na regressão dos direitos sociais (Tápia e Henrique, 1995).

Essa regressão pode ser observada através dos movimentos de reformas vivenciados não apenas pelo Brasil, mas por todos os países que, no passado, se

propuseram ampliar a cobertura e os serviços de Seguridade Social, como será visto no próximo capítulo.

Capítulo 2 - O padrão de financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O modo pelo qual a sociedade financia o seu sistema de proteção social depende de que conceito de proteção social ela privilegia e de que nível de proteção social ela pretende alcançar. Em contrapartida, da mesma forma como o modelo de financiamento do sistema de proteção social depende do nível de proteção social que a sociedade pretende alcançar, as questões financeiras também determinam (e, na maioria dos casos, limitam) o nível de proteção de um sistema previdenciário.

Conforme IPEA (2006a), *“a Seguridade Social é um arranjo institucional das sociedades contemporâneas que busca dar apoio aos cidadãos que não possam se sustentar com base na sua capacidade de trabalho. No Brasil, a Seguridade Social abrange as políticas de saúde, assistência e previdência”*.

O Brasil optou por um modelo de Seguridade Social que buscasse a universalização das ações, atendendo a todas as camadas da sociedade. Decidiu que o Estado proveria benefícios contributivos e não-contributivos. Ao tomar essas decisões, definiu que esse modelo seria financiado por contribuições sobre rendimentos de trabalho e de capital, e por recursos provenientes do Estado, a partir dos impostos diretos e indiretos pagos pela sociedade como um todo.

Em 1988, quando a Constituição foi promulgada, já se tinha em mente que o Brasil era um país muito desigual, com oportunidades desiguais, cujo mercado de trabalho era marcado pela heterogeneidade social e pela concentração de renda. Assim sendo, quando o padrão de financiamento da Seguridade Social foi montado, fortemente influenciado pelos movimentos sociais na época e a exemplo dos sistemas de proteção social criados na Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, já se previa que seria necessário definir recursos múltiplos e de destinação exclusiva, não contando apenas com a arrecadação sobre a folha salarial, mas sendo complementados por contribuições sociais sobre faturamento e lucro líquido.

Nas palavras de Matijascic (2006), “*considerando as dificuldades do mercado de trabalho, associadas ao baixo valor das remunerações pagas decorrentes do perfil salarial e da informalidade prevalente, foi criado um sistema de financiamento múltiplo, dotado de orçamento próprio para lidar com as características peculiares do Brasil*”. Segundo o autor, esse sistema permitiria acomodar as tensões por gastos com a precariedade da base de arrecadação. Entretanto, ainda que tenha sido relativamente bem sucedido em termos de organização financeira e esteja compatível com a experiência internacional⁹, o Orçamento da Seguridade Social exige cuidadoso monitoramento dos gastos, e, diante dos sucessivos desequilíbrios que vem apresentando, suscita reformas.

A seguir, veremos como o padrão de financiamento da Seguridade Social brasileira foi montado, como a Previdência Social nele se encaixa e quais as conseqüências da opção pelo modelo de Seguridade Social em períodos de crise econômica.

⁹ De acordo com IPEA (2006a), o financiamento da Seguridade por fontes não incidentes sobre a folha salarial é comum na experiência internacional, já que as ações sociais mesclam operações típicas de um seguro social, no qual a contribuição deve ter como contrapartida um benefício, cujo valor guarde proporcionalidade com a contribuição, com outras para a redistribuição de recursos na forma de transferência direta de renda para pessoas, ou com a promoção de serviços sociais e equipamentos públicos.

2.1 – Marcos regulatórios do financiamento da Seguridade Social e do RGPS

No âmbito da Seguridade Social, a Previdência possui três regimes: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), voltado aos segurados do setor privado, o Regime Próprio de Previdência do setor público (RPP) e o Regime de Previdência Complementar (RPC). O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do qual trata esse estudo é, hoje, administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de filiação obrigatória para todos os trabalhadores contratados de acordo com as normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), assim como para os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais.

A definição do Orçamento da Seguridade Social (OSS) representou uma grande inovação institucional na medida em que passou a garantir uma fonte regular e sustentável de recursos para financiar todo o sistema de proteção social brasileiro. Contudo, não existe um orçamento próprio da Previdência Social, estando seu financiamento diretamente ligado ao OSS.

No Artigo 195 (Emenda Constitucional nº 20/98 – EC nº 20 – e Emenda Constitucional nº 42/2003) da Constituição (Brasil. Constituição, 1988: 115-116) está escrito que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social de que trata o artigo 201;

III – sobre a receita de concursos de prognóstico;

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

De maneira simplificada, o artigo 11 da Lei 8.212/91 dispõe que, no âmbito federal, o Orçamento da Seguridade Social deve ser composto pelas seguintes receitas:

I – receitas da União;

II – receitas das contribuições sociais; e

III – receitas de outras fontes.

Constituindo-se contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

As atribuições do sistema previdenciário são descritas pelo artigo 201 da Constituição Federal, na redação dada pelo artigo 1º da EC nº 20, que dá nova forma à organização da Previdência Social, estabelecendo que a mesma seja organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenda, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

A organização da Previdência Social deve ainda obedecer aos seguintes princípios e diretrizes:

- universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
- valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
- cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
- preservação do valor real dos benefícios;
- previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.

Embora não haja um “Orçamento da Previdência”, consideram-se fontes de arrecadação previdenciária todo recurso proveniente de folha salarial e de contribuição feita pelo indivíduo enquanto segurado, ou pelo empregador. Sendo assim, seguem abaixo as determinações quanto às contribuições de segurados e empregadores para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Quanto aos salários-de-contribuição, o artigo 28 da Lei 8.212/91 estabelece seu conceito e definição, de acordo com o seguinte¹⁰:

- para empregados e trabalhadores avulsos, considera-se salário-de-contribuição à remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença;
- para empregados domésticos, salário-de-contribuição é a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

¹⁰ Além dessas determinações, há ainda outras. Para maior detalhamento, ver Lei 8.212/91, atualizada, na data dessa dissertação, até setembro de 2006, no link: http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8212.htm#T6_CP9

- para contribuintes individuais, salário-de-contribuição é a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta-própria, durante o mês, observado o limite máximo estabelecido em Lei, reajustado a partir da data da entrada em vigor da Lei 8.212/91, na mesma época e com os mesmos índices que os do reajustamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social;
- para segurados facultativos, toma-se como salário-de-contribuição o valor por eles declarado, observado o mesmo limite máximo do contribuinte individual.

O valor mínimo do salário-de-contribuição sobre o qual se pode contribuir é, segundo o artigo 3º da Lei 8.212/91, o valor correspondente ao piso salarial, legal ou normativo, da categoria ou, inexistindo este, ao salário mínimo, tomado no seu valor mensal, diário ou horário, conforme o ajustado e o tempo de trabalho efetivo durante o mês.

Quanto às alíquotas de contribuição, para os empregados, deveriam vigorar apenas três, de 8%, 9% e 11%, conforme o disposto nas Leis nº 8.212/91, artigo 20 e nº 9.129, artigo 4º. Entretanto, em razão do disposto no artigo 17 da Lei nº 9.311/96¹¹, foram adotadas as alíquotas reduzidas de 7,65% e 8,65% para salários e remunerações de até 3 salários-de-contribuição e 3 salários mínimos, respectivamente.

Portanto, atualmente consideram-se, para fins de recolhimento, as alíquotas de 7,65% até três salários-de-contribuição; 8,65% de 3 salários-de-contribuição até 3 salários mínimos; 9% de 3 salários mínimos até 5 salários-de-contribuição e 11% de 5 a 10 salários-de-contribuição.

A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual (autônomos) e facultativo foi definida pelo artigo 21 da Lei 8.212/91 como sendo de 20% sobre os respectivos tetos dos salários-de-contribuição.

Caso o contribuinte individual esteja trabalhando para uma empresa (ou instituição similar), pela Lei nº 10.666/03, a empresa que contrata um contribuinte

¹¹ Essa lei instituiu a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira – CPMF – em 0,38% sobre todas as transações financeiras. Esse recurso deveria ser destinado essencialmente ao financiamento de ações e serviços de saúde.

individual deve descontar e recolher 11% da remuneração paga, respeitando o limite máximo do salário-de-contribuição, e complementar a contribuição do contribuinte individual se o valor descontado pela empresa for inferior ao limite mínimo do salário-de-contribuição.

Além disso, pelo artigo 22 da Lei 8.212/91 fica estabelecido que a empresa (desde que não seja abrangida pela Lei nº 9.317/96, alterada pela Lei nº 9.732/98, que garante tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo SIMPLES¹²) deve contribuir com 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

Caso a contribuição se destine ao financiamento dos benefícios de aposentadoria especial (devida ao trabalhador sujeito a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, durante 15, 20 ou 25 anos, conforme o disposto nos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91¹³); ou dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade de trabalhar decorrente de riscos ambientais do trabalho; as alíquotas devem ser acrescidas de 1%, 2% ou 3%, dependendo do nível de risco (leve, médio ou grave) de acidentes do trabalho atribuído à atividade preponderante das empresas. Essas alíquotas devem ser aplicadas sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.

A empresa deve contribuir ainda com 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; e 15% sobre o valor bruto da

¹² Micro e pequenas empresas contribuem a partir de 5% até 10% sobre o faturamento.

¹³ A Lei 8.213/91 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, em caso de serviços que lhe sejam prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho (incisos acrescentados pela Lei nº 9.876/99)¹⁴.

Se ainda a empresa for considerada agroindústria, a alíquota de contribuição devida para a Seguridade Social passa a ser de apenas 2,5%, mais 0,1% em casos de benefícios especiais. Se for produtor rural ou pescador, empregador pessoa física, as regras são diferentes, passando o empregador a contribuir com 2% (Lei 10.256/01) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção¹⁵; mais 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho.

Ao empregador doméstico cabe a alíquota de contribuição de 12% do salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço.

Há ainda outras determinações para casos mais específicos de empresa (como as associações desportivas, por exemplo), mas são casos pouco representativos.

Essas foram as regras aplicadas aos empregados e empregadores, bem como aos demais trabalhadores e contribuintes individuais, cujas contribuições devem ser destinadas exclusivamente ao financiamento do regime previdenciário.

Mas o OSS prevê também contribuições sobre lucro e faturamento, como forma de complementar o financiamento das ações da Seguridade Social. O artigo 23 da Lei 8.212/91 determina as normas para a Contribuição Sobre o Lucro

¹⁴ No caso de a empresa ser banco comercial, banco de investimento, banco de desenvolvimento, caixa econômica, sociedade de crédito, financiamento e investimento, sociedade de crédito imobiliário, sociedade corretora, distribuidora de títulos e valores mobiliários, empresa de arrendamento mercantil, cooperativa de crédito, empresa de seguros privados e de capitalização, agente autônomo de seguros privados e de crédito ou entidade de previdência privada aberta e fechada, além dessas contribuições, é devida a contribuição adicional de 2,5%.

¹⁵ Entenda-se como produção os produtos de origem animal, vegetal ou mineral, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou industrialização rudimentar, assim compreendidos, entre outros, os processos de lavagem, limpeza, descaroçamento, pilagem, descascamento, lenhamento, pasteurização, resfriamento, secagem, fermentação, embalagem, cristalização, fundição, carvoejamento, cozimento, destilação, moagem, torrefação, bem como os subprodutos e os resíduos obtidos através desses processos. Não integra a base de cálculo a produção rural destinada ao plantio ou reflorestamento, nem sobre o produto animal destinado à reprodução ou criação pecuária ou granjeira e a utilização como cobaias para fins de pesquisas científicas, quando vendido pelo próprio produtor e quem a utilize diretamente com essas finalidades, e no caso de produto vegetal, por pessoa ou entidade que, registrada no Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, dedique-se ao comércio de sementes e mudas no país.

Líquido (CSLL), e estabelece que as contribuições a cargo da empresa, provenientes do faturamento e do lucro, destinadas à Seguridade Social sejam calculadas mediante a aplicação das alíquotas de, inicialmente, 2% sobre sua receita bruta (faturamento mensal), mas depois da Lei nº 9.718/98, 3%; e, a princípio, 10% sobre o lucro líquido do período-base, antes da provisão para o Imposto de Renda, mas alterado para 8% pela Lei 9.249/95¹⁶.

Há também a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, atualmente regida pela Lei 9.718/98, incidente sobre o faturamento, com alíquota de 7,6% (ou 3% se a empresa adotar o regime de lucro presumido), ficando isentas as instituições financeiras.

Restam ainda, como fontes de financiamento da Seguridade Social, as contribuições sobre a renda líquida de concursos de prognósticos¹⁷¹⁸, excetuando-se os 30% destinados ao Programa de Crédito Educativo – mais recentemente, Fundo de Financiamento do Estudante de Nível Superior (FIES); e as “outras” receitas, constituídas por:

- I – multas, atualizações monetárias e juros moratórios;
- II – remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;
- III – receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- IV – demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- V – doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- VI – 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do artigo 243 da Constituição Federal;
- VII – 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;

¹⁶ Essa alíquota pode ser ainda de 18% em caso das instituições ligadas ao mercado financeiro, conforme o parágrafo 1º do artigo 22 da Lei 8.212/91.

¹⁷ Consideram-se concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

¹⁸ Entende-se por renda líquida o total da arrecadação, deduzidos os valores destinados ao pagamento de prêmios, de impostos e de despesas com a administração, conforme fixado em lei, que inclusive estipulará o valor dos direitos a serem pagos às entidades desportivas pelo uso de suas denominações e símbolos.

VIII – outras receitas previstas em legislação específica.

O quadro 2.1.1 traz uma apresentação sintética das fontes de financiamento da Seguridade Social.

Quadro 2.1.1		
Quadro Resumo - Fontes de financiamento da Seguridade Social		
Contribuição	Base de incidência	Alíquota
Contribuições dos empregados	Salário bruto até o teto de cerca de 10 salários de contribuição	7,65% até 3 salários-de-contribuição
		8,65% de 3 salários-de-contribuição até 3 salários mínimos
		9% de 3 salários mínimos até 5 salários-de-contribuição
		11% de 5 até 10 salários-de-contribuição
Contribuições dos empregadores	Folha salarial	20% sobre o total (incluindo autônomos)
		1% a 3% para acidentados de trabalho
		15% ao contratar autônomo
Contribuições de autônomos (contribuintes individuais)	Classes de rendimentos até o teto de 10 SCs	20% sobre a classe de rendimentos subdividida em múltiplos do SC;
		11% sobre os rendimentos se estiver trabalhando para empresa
Contribuições de segurados especiais rurais, pesca e mineração (economia familiar)	Resultado da comercialização da produção	2% com mais 0,1% a título de acidentados de trabalho
COFINS	Faturamento mensal; isenção para instituições financeiras	3% para empresas optantes pelo regime de tributação pelo lucro presumido; 7,6% para as demais, exceto as pequenas e médias empresas, optantes pelo simples
CSLL	Lucro líquido das empresas. Lucro presumido de 32% (com IR)	8% para as empresas em geral e 18% para instituições financeiras
Repasses da União (Tesouro Nacional)	Orçamento fiscal, excluindo o que existe para o OSS	Depende das necessidades de financiamento
Receitas de concursos de prognósticos	Receita líquida	Deduzidos os 30% destinados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Nível Superior - FIES e os valores destinados ao pagamento de prêmios, de impostos e de despesas com a administração
CPMF	Movimentações bancárias	0,38% sobre cada transação, exceto entre contas de um mesmo titular
Simplex ⁽¹⁾	Faturamento de microempresas (a partir de 5%) e das empresas de pequeno porte (até 10%)	2% a 2,7% (conforme o faturamento) a título de contribuição de empregadores sobre a folha, 2% a título de COFINS e 1% a título de CSLL
Outras receitas	Receitas com títulos e valores mobiliários ou imobiliários	Depende da remuneração de cada título, do aluguel ou da venda de imóveis
Fontes: Lei 8.212/91 e IPEA (2006a: 482)		
Nota: (1) O Simplex substituiu a COFINS, a CSLL e as contribuições dos empregadores sobre a folha.		

À primeira vista, a legislação parece confusa. Mas trata-se de um esquema de financiamento bastante detalhado, debatido e alterado inúmeras vezes, desde o momento de sua concepção, com a finalidade de captar o máximo de recursos

possível e, assim, promover um padrão de financiamento adequado aos compromissos que a Seguridade Social se propõe a cumprir.

2.2 – O debate atual sobre o financiamento do RGPS

Déficit X Desequilíbrio da Previdência Social

Conforme visto anteriormente, não existe um orçamento definido em lei especificamente criado para o financiamento da Previdência Social. Este é determinado dentro do Orçamento da Seguridade Social, que conta com diversas fontes de financiamento. Entretanto, consideram-se fontes exclusivas do financiamento previdenciário as contribuições dos segurados em geral, bem como dos empregadores. Se o valor total dos benefícios pagos aos segurados ultrapassar o valor arrecadado sobre essas fontes, a necessidade de financiamento deve ser coberta pelas demais contribuições (como a CSLL, a COFINS). Sendo assim, não faz sentido rotular o desequilíbrio entre arrecadação sobre folha salarial e gasto com benefícios (que, de fato, existe) como “déficit”.

Tabela 2.2.1

Grandes números da Previdência Social. Fluxo de Caixa do INSS (em R\$ milhões)

Brasil, 1998 e 2005

FLUXO DE CAIXA DO INSS - Discriminação	Acumulado no Ano		Varição (%)
	1998	2005	1998 - 2005
Saldo Inicial ⁽¹⁾	2.667,7	5.354,3	100,7
Recebimento Total	62.393,0	172.719,6	176,8
Arrecadação Líquida ⁽²⁾	46.641,0	108.434,1	132,5
Demais Receitas e Transferências a Terceiros	15.752,0	64.285,5	308,1
Pagamento Total	64.595,7	171.798,6	166,0
Benefícios Previdenciários ⁽³⁾	54.113,1	146.010,1	169,8
LOAS (e RMV para 2005)	1.139,9	9.253,1	711,8
EPU	768,4	746,4	(2,9)
Demais Pagamentos e Transferências a Terceiros	8.574,4	15.789,0	84,1
Saldo Final	464,9	6.275,3	1.249,8
Saldo Previdenciário (Arrecadação Líquida - Benefícios Previdenciários)	(7.472,2)	(37.576,0)	(402,9)
Saldo (Arrecadação Líquida - Benefício Total)	(9.380,4)	(47.575,5)	(407,2)
Saldo Operacional (Recebimento Total - Pagamento Total)	(2.202,8)	921,0	141,8

Fonte: BEPS vol.4 n° 12 e vol. 10 n° 12. MPAS/ COGEFIN/INSS e Divisão de Programação Financeira do INSS.

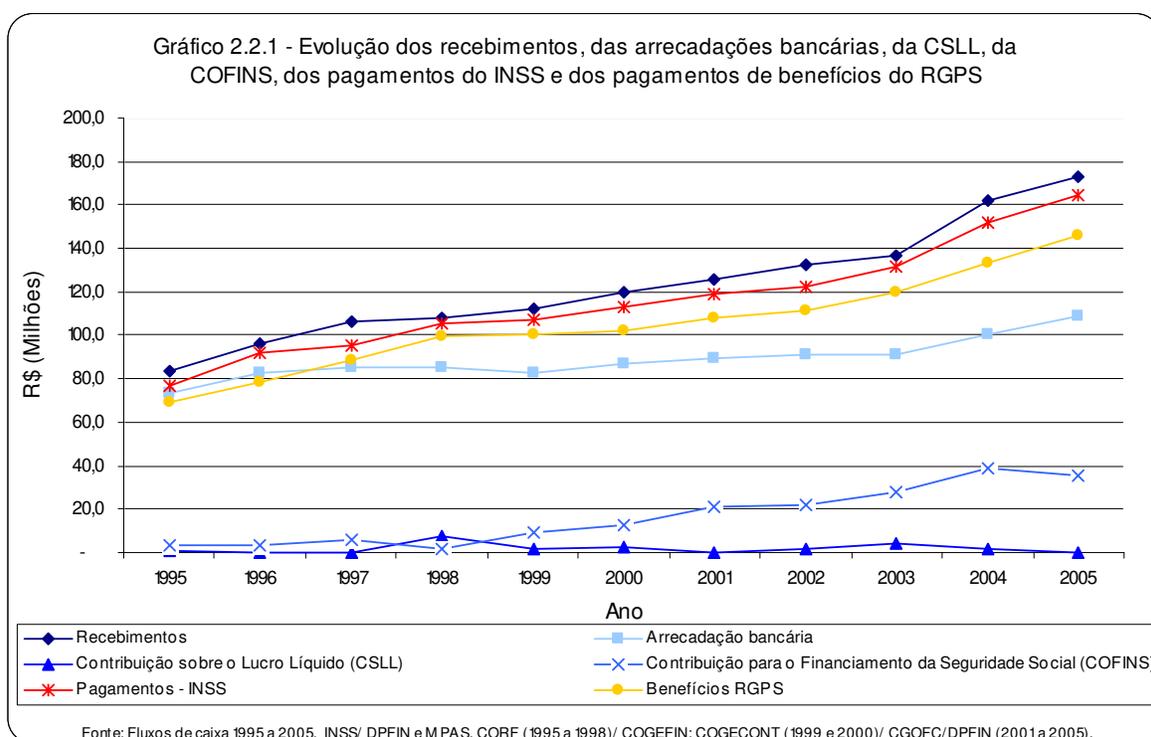
Notas:

(1) Corresponde ao saldo final verificado no mês de dezembro de cada ano.

(2) Corresponde a (Arrecadação Bancária + Arrecadação do SIMPLES - Transferências a Terceiros).

(3) Inclui todos os benefícios, exceto LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social e EPU - Encargos Previdenciários da União).

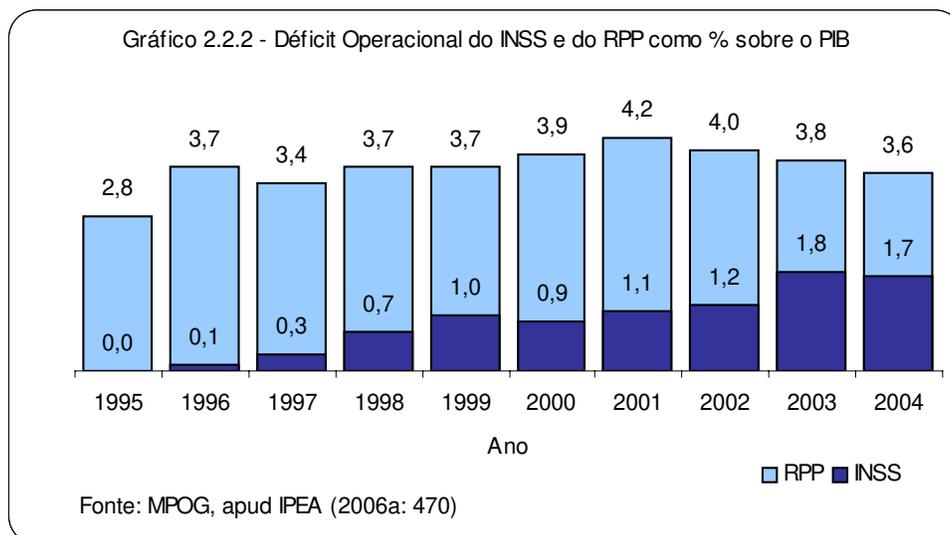
A análise dos grandes números da Previdência Social, na tabela 2.2.1, mostra que, entre 1998 e 2005, o saldo final do fluxo de caixa do INSS aumentou em mais de 1000%. Embora a arrecadação líquida tenha aumentado em 132,5%, abaixo, portanto, da despesa com benefícios previdenciários, que cresceu em 169,8%, as demais receitas e transferências da União (dentre elas as receitas de COFINS e CSLL), aumentaram em 308,1%. Isso favoreceu o resultado positivo do saldo operacional em 2005, que era negativo em 1998. Percebe-se, ainda, que a “sobra” de recursos do saldo operacional ainda é muito estreita, e que os recursos provenientes das contribuições ganharam importância ao longo dos anos; representavam 25,2% dos recebimentos em 1998, e 37,2%, em 2005. Em contrapartida, a arrecadação líquida perdeu importância.



O gráfico 2.2.1 traz a evolução dos recebimentos (de todas as fontes), das arrecadações bancárias (contribuições de empregados, empregadores e outros contribuintes), da CSLL, da COFINS, dos pagamentos do INSS (previdenciários e assistenciais) e dos pagamentos de benefícios do RGPS, para o período de 1995

a 2005. Através dele percebe-se que a curva de recebimentos do INSS em nenhum momento, nesse período, é inferior à curva de pagamentos do INSS. Observa-se também o desequilíbrio entre a arrecadação bancária e o gasto com benefícios do RGPS, que tem causado preocupação e desencadeado uma série de discussões acerca da sustentabilidade do sistema previdenciário. E pode-se visualizar, ainda, a evolução das contribuições sobre lucro e faturamento, CSLL e COFINS, notando-se o bom desempenho da COFINS.

De acordo com IPEA (2006a), existem duas grandes correntes de pensamento no Brasil a respeito da questão do financiamento, dos gastos e do equilíbrio fiscal de longo prazo da Seguridade Social. Uma delas entende que problemas graves e estruturais justificaram a realização de reformas da Seguridade Social no país (incluindo as reformas de 1998 e 2003) e continuam a justificar novas reformas, dado que os resultados obtidos até agora não surtiram efeito duradouro e sustentável. A outra posição, cuja visão orienta esse trabalho, entende que, apesar do crescimento dos gastos, estes aumentaram em ritmo inferior ao crescimento do total de receitas do chamado OSS, baseado em contribuições que tiveram excelente desempenho nos últimos anos (gráfico 2.2.1).



No que concerne ao RGPS, em 1988, a arrecadação teria sido suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão, e ainda financiar o atendimento

médico-hospitalar prestado pelo governo federal. Esta folga de recursos foi se exaurindo no tempo e, desde 1995, o crescimento dos gastos com benefícios tem consumido toda a arrecadação sobre folha salarial (IPEA, 2006a).

Do ponto de vista da maioria dos centros de pesquisa econômica do país, de vários especialistas no assunto, dos mercados de capitais e dos organismos financeiros internacionais, o desequilíbrio entre a arrecadação – do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), responsável pela arrecadação do setor privado, e do Regime Próprio de Previdência (RPP), destinado aos servidores públicos e militares –, e as despesas com benefícios teria sido a principal causa da crise financeira do Estado, que por estar comprometendo recursos para saldar compromissos previdenciários estava perdendo capacidade de investir (IPEA, 2006a).

O problema central, para esse primeiro grupo, estaria na legislação que rege os benefícios. Com base nos gastos, diz-se que os preceitos legais são onerosos e regressivos, pois são arrecadados recursos dos indivíduos menos abastados para pagar os inativos que auferem maiores rendimentos. O pivô seriam as aposentadorias precoces por tempo de contribuição, pois seu valor médio e o seu tempo médio de duração são elevados. Existe ainda o caso das aposentadorias rurais ou para idosos e inválidos com reduzida renda familiar, que recebem o benefício sem ter contribuído (IPEA, 2006a).

Para os defensores dessa visão, a solução seria adotar novas reformas constitucionais e da legislação ordinária, buscando criar mecanismos para que o valor dos benefícios torne-se proporcional ao das contribuições, e que seja postergada a sua concessão. Para isso, a idade para obtenção dos benefícios seria aumentada e a distribuição irrestrita de benefícios assistenciais (que, em tese, diminui a propensão para contribuir à previdência e, em última instância, o esforço de poupança da sociedade) seria evitada. Como as reformas já realizadas não demonstraram resultados suficientes para seus idealizadores, estes têm proposto novas reformas (IPEA: 2006a).

A segunda corrente de pensamento seria a que calcula que as despesas da Seguridade Social, especialmente as do sistema previdenciário e assistencial,

embora tenham dobrado em termos reais ao longo do período de 1995 a 2004, foram absorvidas no OSS. Isso porque, desde 1994, tem sido adotada a estratégia de buscar cada vez mais fontes de tributação via contribuições sociais (introdução da COFINS, em 1994, e da CPMF, em 1999). IPEA (2006a) aponta para o fato de que essas fontes já foram esgotadas, não deixando margem de manobra para o futuro.

Ou seja, de acordo com essa visão, a previdência não necessita de reformas estruturais, mas de alguns ajustes (que serão explicitados em item posterior nesse capítulo). Para exemplificar, poderiam ser feitos ajustes na concessão de pensões por morte, através de aplicação de leis mais detalhadas; nas aposentadorias por invalidez, que poderiam ser melhor acompanhadas pela perícia; e até na idade mínima que deve ser atingida, no caso das aposentadorias por tempo de contribuição, para se obter a aposentadoria. Além disso, sempre há o problema dos custos operacionais da Previdência, que já vem passando por reformas administrativas em busca da redução desses custos.

Na verdade, houve aumento dos gastos sociais totais em relação ao PIB (previdência, RPP, saúde, assistência, educação, habitação, transporte, desemprego, proteção ao trabalhador) entre 1995 e 2002, mas em ritmo inferior ao crescimento das receitas constitucionalmente vinculadas à área social. E isso nada tem a ver com o desequilíbrio das contas da previdência.

Pode-se afirmar, segundo IPEA (2006a), que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 no Brasil deslocou recursos potenciais do OSS para o ajuste macroeconômico no período iniciado em 1995 (via Desvinculação das Receitas da União). Isto teria permitido sustentar o Plano Real, induzindo o governo federal a expandir o peso das contribuições sociais do OSS de acordo com as determinações constitucionais (CPMF, COFINS, CSLL, Programa de Integração Social – PIS/PASEP, Contribuição à Previdência Social) na composição total da carga tributária, já que a receita destes tributos não é repassada a estados e municípios e, portanto, fica livre para ser desvinculada do OSS.

Ademais, segundo Cordero (2005:25), *“foi aprovada, em dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº 42 (Reforma Tributária), na qual ficou prevista a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2007, permitindo, desta maneira, a continuidade da desvinculação de recursos da Seguridade Social para compor o superávit primário do governo e atender aos compromissos com os organismos financeiros internacionais”*. Atualmente, discute-se na Câmara dos Deputados a possibilidade de prorrogar a DRU por mais dez anos, até 2017.

Contudo, ainda segundo Cordero (2005:25), *“o discurso sobre o ‘déficit’ e sobre a inviabilidade financeira da previdência é a principal justificativa para a adoção de reformas que restrinjam o acesso e o valor dos benefícios”*.

Reformas estruturais (paradigmáticas) X Reformas não-estruturais (paramétricas)

Conforme Matijascic (2002: 79), *“a discussão em torno da reforma da Previdência e qual deveria ser o seu caráter em tempos de mudanças econômicas e sociais está em pauta no contexto dos países centrais e do Brasil. (...) Para enfrentar as dificuldades financeiras da Previdência, as propostas de reforma podem introduzir mudanças na gestão, financiamento, e regulamentos de benefícios”*.

As mudanças na gestão envolvem a redefinição do papel do Estado e do seu grau de comprometimento com o pagamento dos benefícios previdenciários, seguindo a tendência de ampliar o papel do mercado, ainda que isso custe mais ao contribuinte. Quanto ao financiamento, a discussão gira em torno de qual deve ser o grau de comprometimento dos recursos públicos para garantir os rendimentos dos beneficiários, sem gerar distorções que afastem o trabalhador precocemente do mercado de trabalho. Além disso, discute-se qual o melhor tipo de regime financeiro, tendo como opções o de repartição e o de capitalização (já explicados no capítulo anterior), além de uma mescla dos dois; e qual o plano financeiro mais adequado, se o de benefícios definidos (predetermina o valor dos benefícios a serem pagos) ou o de contribuições definidas (fixa o valor das

contribuições em longo prazo)¹⁹. No que se refere aos benefícios, debatem-se mudanças nas regras para sua obtenção, diante do envelhecimento da população e das transformações relacionadas ao mundo do trabalho (Matijascic, 2002).

Dependendo da profundidade que atingem as reformas, elas podem ser consideradas estruturais ou não-estruturais. Segundo IPEA (2006a), reformas estruturais ou paradigmáticas seriam aquelas que: revogam o sistema público e o substituem pela capitalização plena e individual (CPI); incorporam um componente de CPI como parte integrante de um sistema misto, que também possui um sistema público; ou estabelece uma CPI como alternativa ao sistema público, o qual pode ser reformado ou não, sem extinguí-lo, criando dois sistemas paralelos. As reformas estruturais, portanto, são as que atingem os sistemas de proteção social mais intensamente, podendo modificar totalmente sua definição.

Já as reformas não-estruturais ou paramétricas seriam as que tentam aperfeiçoar ou melhorar o sistema previdenciário público (preservando-o), mediante uma série de modificações, tais como tornar mais rigorosas as condições de acesso aos benefícios, aumento das contribuições, redução de custos etc. O sistema público também pode ser combinado com um programa voluntário de aposentadorias suplementares, como no Brasil.

Alguns países avançados iniciaram suas reformas ainda nos anos 1970. Na América Latina, segundo Bertranou (2006), as reformas se iniciaram em 1981, com a reforma do Chile. A partir de então, pelo menos mais nove países na América Latina deram início a reformas de caráter estrutural, ou seja, aquelas que não só alteram o regime de financiamento ao introduzir contribuições total ou parcialmente definidas, mas também incluem a administração privada dos fundos de pensão. Todas essas reformas também incluíam reformas consideradas paramétricas, ou seja, aquelas que melhoram a viabilidade financeira dos

¹⁹ Segundo IPEA (2006a: 455), “*existem ainda planos de contribuição mista, que prevêem garantias até um determinado patamar e, se o desempenho dos fundos capitalizados superar esse patamar, o valor pode superar o mínimo contratualmente estabelecido. Além disso, recentemente, a literatura vem dando destaque aos notional defined accounts, ou contas individuais notacionais (capitalização escritural), parecidos com planos de contribuição definida. As contribuições são contabilizadas e corrigidas por índices de preços, salários e/ ou desempenho econômico, e é fixado um juro escritural. É o valor do fundo virtual que determinará o valor das prestações em função da expectativa condicional de vida referente à idade de concessão do benefício. O fator previdenciário do Brasil se aproxima das notional defined accounts*”.

sistemas através de mudanças nas condições de obtenção dos benefícios (como a idade de aposentadoria e os anos de contribuição) ou nos parâmetros financeiros (como as alíquotas de contribuição). Em alguns casos, as reformas se caracterizaram como não-estruturais, mas introduziram importantes mudanças que necessitaram de negociação entre atores sociais tão relevante quanto as reformas estruturais necessitam.

Os países com reformas estruturais foram Chile (1981), Peru (1992), Colômbia (1993), Argentina (1994), Uruguai (1996), México e El Salvador (1997), Costa Rica (2000) e República Dominicana (2003). Nicarágua (2000) e Equador (2001) introduziram mudanças estruturais na legislação, mas, por diversos motivos legais e administrativos, ainda não implementaram as reformas. Dos países com reformas paramétricas, o caso mais visível, devido a sua representatividade regional, foi o do Brasil, com sua reforma para trabalhadores do setor privado, em 1999, e para o setor público, em 2003. Dentre os outros países com esse tipo de reforma estão o Panamá, em 2005, a Colômbia, que aprofundou certos aspectos da reforma em 2003 e o Peru, que fez algumas alterações adicionais em 2004. As experiências de reformas estruturais têm seguido numerosos aspectos da reforma produzida no Chile em 1981 (que transferiu o sistema por completo para a iniciativa privada), e têm tido, como denominador comum, o paradigma de reformas dominante nos anos 1990, difundido pelo Banco Mundial (1994), em seu relatório “Envelhecer sem crise” (Bertranou, 2006).

Uma das principais justificativas para as reformas estruturais foi o argumento de introduzir um vínculo mais estreito entre as contribuições e os benefícios. As contas individuais (CPI) dariam origem a uma crescente cobertura, porque as pessoas experimentariam uma maior responsabilidade e incentivos para contribuir ao sistema com continuidade (Bertranou, 2006). Além disso, as reformas estruturais permitiriam aumentar o nível de poupança do país e estimular o crescimento da economia; e a CPI permitiria garantir um nível de rendimento justo, levando em conta que as transferências se reduzem a um mínimo ou deixam de existir e cada um passa a depender de seus próprios esforços, o que

contorna os riscos demográficos de um sistema cujo eixo é o regime de repartição (Matijascic, 2002).

Entretanto, os sistemas reformados não obtiveram como resultado o aumento da cobertura. Ao contrário, em alguns países a cobertura dos regimes obrigatórios de benefícios contributivos declinou, e uma das principais razões para isso foi a deterioração do mercado de trabalho. As reformas previdenciárias haviam pressuposto que os trabalhadores teriam emprego estável e que o processo de aposentadoria seria normal e irreversível. Mas o segmento informal do mercado de trabalho emprega cerca de metade da força de trabalho na América Latina, e um número crescente de trabalhadores do setor formal tem sido empregado com contratos precários (Bertranou, 2006).

Segundo IPEA (2006a: 451), *“passado o ímpeto reformista e o tempo necessário para avaliação dos resultados, mais recentemente as reformas dos anos 1990 passaram a ser avaliadas e algumas críticas foram estabelecidas por organizações internacionais e multilaterais bastante díspares. Nessa revisão dos processos de reforma a estratégia brasileira foi considerada mais bem-sucedida do que a de países vizinhos. Segundo apontam estudos técnicos do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no caso brasileiro não houve custo de transição entre regimes que afetassem as finanças públicas, e as despesas de gestão foram e continuam sendo menores”*.

Matijascic e Kay (2006a) chamam atenção para um estudo recente elaborado por especialistas do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que destaca alguns fracassos das reformas recentes na América Latina. Segundo os autores, o estudo, datado de 2005 e intitulado *“Keeping the promise of social security in Latin America”*, sugere uma mudança na política do Banco Mundial quanto à orientação para as reformas, inicialmente proposta em Banco Mundial (1994). A nova orientação enfatiza a importância de se manter benefícios para alívio da pobreza dos idosos em bases públicas, e reconhece que os custos administrativos dos fundos privados (organizados em oligopólios) constituem um problema significativo na região, recomendando que se promova o aumento da concorrência entre eles de

modo a reduzir tais custos. Enquanto o relatório de 1994 recomendava que os países mudassem para sistemas de contas individuais, o novo argumenta que outros instrumentos, como os *notional defined contribution accounts* (capitalização escritural), podem resultar em um sistema de seguridade para os idosos igual ou melhor do que o baseado na repartição simples (solução semelhante é encontrada no Brasil hoje com o fator previdenciário). Entretanto, para a maioria dos trabalhadores, o novo relatório continua sugerindo que um sistema de capitalização individual, baseado no aumento da poupança, deve ser adotado.

O estudo de 2005 dedica especial atenção ao Brasil, por ter sido o maior exemplo da região dentre os que não adotaram a CPI. Apesar dos esforços dos governos Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para implementar as contas individuais, o Ministério da Previdência Social e o Banco Central impediram que isso fosse feito, alertando que os custos de transição seriam elevados demais para o setor público. Como resultado, foram realizadas reformas paramétricas, que hoje são consideradas uma alternativa viável pelos organismos internacionais (Matijascic e Kay, 2006a).

Contudo, Matijascic e Kay (2006b) avaliam que, para os países em desenvolvimento, tanto os resultados das reformas estruturais, quanto os efeitos das reformas paramétricas são questionáveis. Para os autores, nos dois casos os problemas preexistentes mantiveram-se inalterados, quando não se agravaram, reforçando a necessidade de promoção de uma reforma da reforma.

Reformas recentes no Brasil

A Reforma da Previdência, iniciada nos anos 1990, tem como alvos o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio dos servidores públicos (RPP). Tendo-se em vista que essa dissertação trata do mercado de trabalho privado, a discussão sobre a reforma do RGPS será privilegiada.

Segundo Cordero (2005: 5), "*a década de 1990 foi fortemente marcada pelo debate entre dois principais modelos em termos de organização do sistema. Por um lado, encontram-se os defensores de um sistema fundamentado na lógica do*

seguro social, no qual o acesso esteja condicionado a uma contribuição anterior, e na qual o montante das prestações seja proporcional à contribuição efetuada. Por outro lado, estão os que defendem um sistema ampliado de proteção social, destinado a todos os cidadãos, incluindo os que contribuem regularmente e aqueles sem capacidade contributiva, sendo necessário para tanto uma base de arrecadação mais ampla, que não dependa exclusivamente das contribuições sobre a folha salarial”.

Houve duas reformas principais desde o início da década de 1990 até os dias de hoje. A primeira, aprovada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, atingiu não somente, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, principalmente os do setor privado (Cordero, 2005). A segunda, realizada em 2003, diz respeito aos servidores públicos, estando, portanto, fora dos objetivos desse estudo.

Voltando-se à reforma de 1998, promovida pelo então governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Cordero (2005) assinala que as principais mudanças verificadas foram:

- a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, tendo direito o segurado que comprovar 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição;
- a ampliação do período que serve como base de cálculo para o benefício, que deixou de considerar a média de salário de contribuição dos últimos 36 meses e passou a considerar a média dos 80% maiores salários de contribuição;
- a extinção das aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição para os novos segurados;
- a extinção das aposentadorias especiais; e
- a criação do fator previdenciário, aplicado obrigatoriamente às aposentadorias por tempo de contribuição, o qual considera para o cálculo da aposentadoria o total de contribuições, a idade do segurado e a expectativa de vida segundo cálculos do IBGE (que varia anualmente).

De todos os tópicos, considera-se mais relevante a introdução do fator previdenciário como base de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição. Essa medida, segundo IPEA (2006a), é a que mais se aproxima da implantação das *notional defined accounts*, tendo sido considerada uma alternativa viável de reforma não-estrutural, como visto no item anterior desse capítulo.

Segundo Delgado et alli (2006), a análise dos dados previdenciários entre 1999 e 2004 permite concluir que houve elevação na idade e no tempo de contribuição, e redução no valor dos benefícios dos que se aposentaram por tempo de contribuição a partir da vigência da Lei nº. 9.876/98, que implementou o fator previdenciário. Complementarmente, reforçando esses resultados, verificou-se, também, economia para as contas da Previdência em relação ao fluxo de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição. Esses resultados estão de acordo com o esperado quando da implementação da Lei. Entretanto, segundo os autores, a regra atual pode ser considerada exagerada, devendo ser revista por sua “*normatividade instável e excessivamente onerosa aos segurados do RGPS*” (Delgado et alli, 2006: 34).

No cômputo geral, de acordo com Garcia (2005), a Constituição de 1988, ao equiparar trabalhadores urbanos e rurais, bem como estabelecer um piso salarial e regras adequadas para o valor dos benefícios, desenhou uma trajetória que foi modificada com o governo FHC. Segundo o autor, a reforma de FHC marca, de certa forma, um retorno a uma configuração meritocrático-particularista, afastando-nos de um modelo solidário-universalista (institucional-redistributivista) no campo da Previdência Social²⁰.

Contudo, segundo Matijascic (2002: 146), “*a reforma efetuada no Brasil em 1998 foi do tipo não-estrutural, pois foi mantido o quadro existente desde meados dos anos 1960*”, dentro do regime de repartição, “*não sendo criado um novo pilar ou camada com base em contas individuais, contribuições definidas ou no regime financeiro de capitalização que obrigue ou estimule os segurados a se filiarem a um novo sistema. As opções se restringiram a dificultar o acesso aos benefícios,*

²⁰ Conforme o exposto no item 1.2 do primeiro capítulo.

reduzir o seu valor mediante a mudança na fórmula de cálculo (introdução do fator previdenciário) e prever a constituição de fundos de reserva para auxiliar no financiamento das despesas”.

A exemplo de outros países que já realizaram uma primeira rodada de reformas previdenciárias, mas que, diante da não obtenção de resultados satisfatórios, pretendem promover novas reformas, está prevista para os próximos anos uma nova onda de modificações para a Previdência Social brasileira.

Diante disso, e na esperança de que essa nova onda não signifique um retrocesso do sistema de proteção social brasileiro ao conceito puro de Seguro Social, faz-se necessário adicionar aos argumentos contrários às reformas estruturais o fato de que a Previdência Social é, além de tudo, um poderoso instrumento de distribuição de renda e de equilíbrio entre municípios mais e menos desenvolvidos no Brasil, permitindo a dinamização da economia (incluindo a geração de novos empregos) de municípios, principalmente daqueles cujo repasse de verbas governo a governo chega a ser inferior ao volume de benefícios pagos pela previdência no local. A Previdência Social cumpre, ainda, uma função social extremamente relevante como instrumento de combate à pobreza, de fixador do homem ao campo²¹ e de proteção à perda de capacidade laboral. Se o foco do debate sobre a reforma for desviado da questão do equilíbrio financeiro/fiscal, poderá ser evidenciado o papel central que o complexo previdenciário desempenha, na economia e na sociedade, ao garantir renda a milhões de pessoas e dinamizar a economia dos municípios (Calsavara, 2000).

Garcia (2005) complementa esse ponto de vista, ao afirmar que uma reforma no complexo previdenciário que tivesse considerado seu papel social como elemento preponderante, poderia ajudar a resolver uma parte dos problemas que afetam o mercado de trabalho. Entretanto, lamenta o autor, até agora a lógica financeira prevaleceu e buscou-se um caminho no qual a questão fiscal foi priorizada.

²¹ A justificativa para isso seria que o indivíduo, ao receber um benefício rural, poderia permanecer no campo, utilizando o benefício como um “seguro rural”, ao invés de migrar para os centros urbanos.

O que ainda se pode fazer sem recorrer a reformas estruturais

De acordo com IPEA (2006a), em razão da elevada precariedade do mercado de trabalho brasileiro, precariedade esta expressa pela predominância dos baixos salários e pelo reduzido número de trabalhadores que contribuem para a previdência, as fronteiras entre previdência e assistência social são pouco definidas. Isto acontece porque o sistema convive com uma parcela dos trabalhadores que contribui sistematicamente – ainda que vez por outra possa haver interrupção, decorrente do desemprego, por exemplo –; outra que o faz de modo esporádico; e outra que praticamente está alijada da condição de contribuinte para a previdência.

Embora a previdência possua uma cobertura muito alta entre os idosos, existe hoje um contingente enorme de pessoas que não serão atendidas pelos benefícios previdenciários porque não conseguiram contribuir ao longo da vida de modo a garantir direitos à aposentadoria. E existe um conjunto de pessoas necessitadas, que não são tão pobres a ponto de se tornarem elegíveis a qualquer benefício da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), mas que também não atingem um limite de renda mínimo para que possam contribuir para a previdência.

A diferenciação entre benefícios previdenciários e assistenciais seria uma boa saída para estimular os ocupados da base de remuneração a contribuir, pelo lado da previdência. Contudo, o ideal seria promover o nível de ocupação no país, e, mais importante, a qualidade dessas ocupações, para que todos tivessem condições de contribuir.

IPEA (2006a) aponta ainda para uma das imperfeições mais discutidas do sistema, a idade em que se dá o acesso à aposentadoria (no caso das aposentadorias por tempo de contribuição). No Brasil, onde a regra ordinária prevê o acesso por tempo de contribuição que não define uma idade mínima, existem muitas propostas para fixar esse parâmetro, que já é uma realidade para o RPP.

Comparando-se o Brasil a países europeus, constata-se o acesso prematuro à condição de inativo no país para os que se aposentam por tempo de contribuição. Mas, ao considerar esse contingente em conjunto com os que se

aposentam por idade, sem discriminação por sexo, o Brasil atinge uma posição intermediária em termos de idade de obtenção do benefício (tabela 2.2.2).

Tabela 2.2.2

Média de idade, idade recomendada (em anos) e taxa de reposição da aposentadoria para 2001 (em %)

Aposentadorias segundo o país ou a modalidade	Média de idade da aposentadoria	Idade recomendada de aposentadoria		Renda do benefício sobre a renda do trabalho (%)
		Homens	Mulheres	
Brasil (tempo de contribuição) (a)	53,7	65	60	92 (AEPS) - 88 (PME)*
Bélgica	58,1	65	62	75
França	58,7	60	60	75
Itália	60,4	65	60	65
Brasil (a+idade urbana)	60,8	65	60	91 (AEPS) - 74 (PME)**
Espanha	61,4	65	65	65
Alemanha	61,6	65	65	75
Dinamarca	63,6	65	65	67
Suécia	63,2	65	65	n.d.
Reino Unido	63,2	65	65	48
Portugal	64,5	65	65	54

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS, Pesquisa Mensal de Emprego – PME/ IBGE e Eurostat.. Dados de 2004 para o Brasil no INSS (excluiu RPP). Apud IPEA (2006a: 476).

* Comparado a assalariados contribuintes.

** Comparado à população ocupada.

n.d. = não disponível.

Mas a tabela 2.2.2 deve ser analisada ainda à luz de uma informação adicional. Embora a idade recomendada para aposentadoria no Brasil esteja equiparada à dos países europeus, aqui se exige apenas 12,5 anos de contribuição, período particularmente reduzido se comparado ao tempo potencial de duração do benefício (tempo de permanência na condição de aposentado).

Além disso, a taxa de reposição (renda do benefício comparada à renda do trabalho) atinge 83% (em 2006) daquilo que seria pago a alguém que contribuiu por 35 anos e atingiu os 60 anos de idade, segundo as regras do fator previdenciário. Isso, de acordo com a tabela 2.2.2, mostra que a taxa de reposição se encontra em patamares que podem ser considerados altos (pelo menos no que diz respeito à aposentadoria por tempo de contribuição, nas Regiões Metropolitanas, no caso da Pesquisa Mensal de Emprego – PME/ IBGE²²),

²² É preciso ter cuidado com essa comparação, porque a PME traz informações de apenas seis Regiões Metropolitanas, a saber, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Além disso, os rendimentos nas Regiões

sobretudo quando se leva em conta que o número de contribuições feitas por cada trabalhador não é elevado no Brasil (como se verá no terceiro capítulo).

Comparando-se as taxas de reposição calculadas na tabela 2.2.2 para o Brasil com as taxas dos países europeus, percebe-se que as do Brasil são bastante superiores. Porém, não se trata de o valor dos benefícios ser muito elevado, mas sim de o valor dos rendimentos do trabalho serem muito desiguais e, em sua maioria, extremamente baixos (como se verá no capítulo 3). Portanto, não está se defendendo que deva haver redução do valor dos benefícios, ou aumento inferior ao dos demais preços da economia. Salienta-se, ao invés, a necessidade de valorização dos rendimentos do trabalho, bem como de uma política de redução das desigualdades salariais.

Em relação às pensões por morte e aposentadorias por invalidez, IPEA (2006a) aponta para discrepâncias da legislação brasileira em relação ao que se tem no padrão internacional. Enquanto no Brasil a legislação é sucinta e pouco explicativa, para ambos os casos, internacionalmente encontram-se leis detalhadas acerca de concessão desses benefícios, para não incorrer em injustiça para com os que deles necessitam, mas também para não ser excessivamente generosa. Além disso, a experiência internacional mostra que há necessidade de se promover constantemente reavaliações acerca da representatividade do benefício de pensão na renda familiar, no caso das pensões por morte, e da perda de capacidade laboral, no caso das aposentadorias por invalidez.

Coutinho e Ribeiro (2006) explicam que a concessão de pensões por morte no Brasil é um problema sério, porque não está vinculada à investigação das necessidades econômicas, da legitimidade para o acesso ao benefício e da capacidade de trabalho do beneficiário, o que contradiz a experiência internacional.

Acredita-se, contudo, que o mais importante a ser feito seja a criação de incentivos para cada vez mais ocupados contribuírem para a previdência pública. Mas, como Coutinho e Ribeiro (2006) afirmam, a estrutura do mercado de trabalho

Metropolitanas tendem a ser mais elevados do que no restante do estado e do país. Essas medidas, portanto, servem como uma aproximação da realidade, na falta de dados mais representativos para o restante do país.

brasileiro é desigual e o perfil de ocupação nem sempre é o ideal para um modelo de seguro social.

A proporção de assalariados no Brasil é menor que nas sociedades com proteção social mais avançada, e a estrutura de ocupações brasileira ainda conta com parcela significativa de empregados domésticos, autônomos e empregadores, cujo nível de contribuição é sempre difícil aumentar. Ademais, as disparidades dos rendimentos representam um obstáculo bastante elevado (Coutinho e Ribeiro, 2006).

Por mais recursos diferenciados que o OSS tenha, os rendimentos salariais são fundamentais para a manutenção da Seguridade Social. Por isso, necessita-se melhorar as condições e a qualidade dos postos de trabalho, além de sua quantidade, promovendo ao máximo a valorização de seus rendimentos.

Há ainda uma possibilidade a ser explorada, que é a do aumento do imposto de renda para faixas de renda mais elevadas, com a finalidade de somar recursos aos do OSS. Apesar dessa discussão ser extremamente polêmica (e exigiria enfrentar uma linha de enorme resistência na sociedade), IPEA (2006a) afirma que não há anomalia em utilizar impostos para financiar a Seguridade, conforme aponta a experiência da União Européia (EU) para 2000. Esta, aliás, seria a via mais correta para distribuir recursos entre os diversos estratos da sociedade. Os próprios tributos sobre o faturamento (COFINS), lucro líquido (CSLL) e a CPMF são, na verdade, impostos, pois uma contribuição *stricto sensu* deve ter por contrapartida um benefício de valor proporcional ao esforço contributivo, atributos que essas contribuições não têm²³.

Por fim, ainda valendo-se de IPEA (2006a), ressalta-se que, mesmo mantendo intacta a sistemática de financiamento da Seguridade prevista em 1988, é essencial aumentar o número de contribuintes de modo a conservar pelo menos constante a relação beneficiário/ contribuinte. Mesmo o Plano Beveridge, cujo modelo o Brasil procurou seguir, exigia, para que o sistema fosse viável, crescente número de segurados da previdência (contribuintes) e decrescente número

²³ IPEA (2006a) afirma, ainda, que a denominação de contribuição foi adotada no Brasil como um artifício jurídico para separar as atribuições dos orçamentos fiscais e da Seguridade.

daqueles que dependiam da transferência de recursos via assistência (beneficiários assistenciais).

Capítulo 3 – A dinâmica do mercado de trabalho de 1995 a 2005 e suas implicações para o financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

3.1 – O mercado de trabalho nos anos 1990 e início dos anos 2000

A década de 1990 inicia-se sob o estigma da crise da dívida ocorrida nos anos 1980, quando o país, sem crédito internacional, foi obrigado a obter um superávit comercial para viabilizar o pagamento de uma parcela dos juros da dívida externa. Para isso, as exportações tiveram que aumentar significativamente, mas a obtenção e manutenção do superávit comercial exigiram que o nível de importações fosse restringido. Para reduzir a necessidade de importar e, assim, manter baixo o nível de importações, o governo precisou atuar de modo a conter a atividade econômica (Baltar, 1998).

A crise da dívida e o contexto de baixo crescimento econômico vieram acompanhados de uma mudança de estratégia econômica dos países desenvolvidos. Estando as economias dos países subdesenvolvidos atreladas às dos desenvolvidos, a mudança de estratégia nos países centrais do capitalismo afetou a todos.

Lopes (1993), no início da década de 1990, apontava para o fato de que, desde os anos 1970, o mundo vinha passando por uma profunda reestruturação econômica. O autor chamava atenção para uma mudança de âmbito mundial, cujas manifestações eram diferenciadas no tempo e no espaço, mas que vinha provocando efeitos intensos e duradouros sobre a estrutura social dos países centrais do capitalismo, e, de modo ainda incipiente e não tão aparente, nos países industrializados subdesenvolvidos, como o Brasil.

De acordo com Lopes (1993), a crescente internacionalização das economias dos países capitalistas desenvolvidos e a conseqüente intensificação da competição internacional entre eles, saturaram seus mercados, principalmente de bens duráveis e intermediários. Com os mercados saturados, passou a fazer parte do processo competitivo o movimento de desconcentração espacial

industrial, tanto dentro dos países desenvolvidos, como partindo deles para os países subdesenvolvidos.

Complementarmente, segundo Baltar (2003), o quadro financeiro internacional desfavorável ao crédito para países subdesenvolvidos, como o Brasil, na década de 1980, modificou-se radicalmente no início dos anos 1990. Com a redução das oportunidades de aplicação do capital excedente nos países desenvolvidos no período, os capitais voltaram-se para os países subdesenvolvidos novamente.

A nova situação competitiva levou as empresas a procurarem novos modelos de organização empresarial, novos padrões tecnológicos e novas estruturas industriais, em prol de maior produtividade e competitividade. Dentro dessa lógica entra a produção mais enxuta, dedicada exclusivamente ao núcleo do processo produtivo, subcontratando (terceirizando) as demais partes do processo, dando origem à flexibilização da contratação de mão-de-obra. Mão-de-obra, em geral, pouco qualificada, submetida a péssimas condições de trabalho, baixa remuneração e desprovida de cobertura social. Paralelamente, surge um setor informal moderno, onde a mão-de-obra é altamente qualificada e os rendimentos são maiores (Lopes, 1993).

Os resultados desse processo competitivo, ainda nos anos 1980, nos países desenvolvidos, foram a elevação dos índices de desemprego, a queda dos salários reais e o aumento da desigualdade salarial (em função das mudanças da distribuição setorial dos empregos, da reestruturação produtiva e do enfraquecimento dos sindicatos). A situação social se agravou de tal forma que chegou a se equiparar àquela encontrada no imediato pós-Segunda Guerra Mundial (Lopes, 1993).

Nos países industrializados subdesenvolvidos os efeitos foram sentidos mais fortemente a partir do início da década de 1990, e as mudanças ocorridas estiveram associadas aos programas de desregulamentação das leis trabalhistas, de liberalização do comércio e liberalização dos fluxos de capitais. O Brasil possuía um agravante, que era a extensão do desemprego e do subemprego pré-

existentes, e a conseqüente presença de um amplo setor informal não qualificado (Lopes, 1993).

As orientações para as novas políticas de desenvolvimento, conhecidas como Consenso de Washington, difundidas desde meados da década de 1980 nos países desenvolvidos, salientavam, além da necessidade de liberalização do comércio exterior e dos fluxos de capitais, a redução do tamanho do aparelho do Estado e a concessão dos serviços de utilidade pública para a iniciativa privada visando a lucratividade (privatização) (Baltar, 2003).

Logo se veria, de acordo com Castro e Dedecca (1998), que os anos 1990 foram uma década de grandes transformações para os países latino-americanos, porque, após um longo período de políticas nacionais voltadas para o mercado interno, em busca da ruptura da dependência externa, novas políticas de desenvolvimento orientadas para a inserção externa passaram a ser implementadas. As novas políticas estavam orientadas, também, para o rompimento do processo inflacionário (desencadeado mundialmente pelos choques do petróleo na década de 1970) que assolava as economias nacionais, dentre elas a do Brasil.

A entrada de capital foi fundamental para que todos os países latino-americanos conseguissem baixar a inflação, que havia se elevado sobremaneira nos anos 1980, causando perda de poder de compra da população. Além disso, a liberalização das importações também contribuiu para reverter o processo inflacionário ao permitir que os produtos produzidos e comercializados internamente sofressem concorrência dos produtos importados (Baltar, 2003).

Mas, apesar desses aspectos positivos, o crescimento do produto interno bruto continuou baixo, contrariando as expectativas e promessas feitas a quem seguisse os preceitos do Consenso de Washington. O efeito colateral das liberalizações comercial e de fluxos de capital foi o aprofundamento da dependência em relação ao setor externo. Com essas duas medidas, o crescimento do produto interno bruto ficava atrelado ao desenvolvimento da capacidade de exportar de cada país, de modo a compensar as importações, o serviço da dívida externa, a remessa de lucros e a saída de capitais (Baltar, 2003).

É importante enfatizar que os fluxos de capitais, a partir da década de 1990, vieram sob uma nova roupagem, diferente e muito mais volátil do que aquela dos recursos externos anteriores à crise da dívida dos anos 1980. Se antes da crise era exigido que se mantivesse um certo nível de capacidade de pagamento da dívida, com possibilidades de refinanciamentos e novos empréstimos, agora, com a instituição da livre entrada e saída de capitais, mais do que capacidade de pagamento, era necessário demonstrar aos investidores externos confiabilidade e segurança. Essas características só poderiam ser demonstradas através da busca incessante pelo equilíbrio das contas nacionais, visualizadas no balanço de pagamentos.

O crescimento, consubstanciado pelo volume de investimentos, passou a depender, portanto, do equilíbrio do balanço de pagamentos. Equilíbrio esse cada vez mais difícil de se conseguir, porque, segundo Baltar (1998), a recuperação da atividade econômica desde 1993, em condições de abertura comercial indiscriminada, sem uma política industrial que procurasse preservar e desenvolver a produção realizada no país, causou uma explosão de importações. O problema foi agravado pelo Plano Real que, aproveitando a situação de elevada liquidez no mercado financeiro internacional, atraiu capital do exterior oferecendo altas taxas de juros, provocando uma valorização artificial da moeda nacional. A moeda valorizada favoreceu a compra de importados e dificultou a venda de produtos nacionais no exterior.

Disso decorre outro efeito deletério proveniente das liberalizações comercial e de capitais, que foi a desconstrução da base industrial brasileira, despreparada para enfrentar a concorrência externa. Além disso, a livre entrada e saída de capitais dificultou a articulação das iniciativas necessárias para a modernização da indústria brasileira (Baltar, 2003).

A desintegração das cadeias de produção e o aumento da racionalização das empresas tiveram efeitos negativos sobre a geração de emprego e renda, particularmente sobre o mercado de trabalho assalariado. Esses movimentos se deram tanto pelo lado do desestímulo ao consumo de produtos nacionais, quanto pelo lado das decisões microeconômicas das multinacionais, que dado o aumento

do custo de produção pela valorização da moeda, desmontaram plantas aqui construídas e migraram para outros países em busca de melhores oportunidades de lucro.

Baltar (2003) adiciona ainda um fator agravante a essa situação, que foram as novas tendências de organização do trabalho nas grandes empresas, as quais envolveram um forte movimento de terceirização de atividades antes realizadas por empregados dentro das próprias grandes empresas. Esse novo modo de organização do trabalho levou à deterioração do trabalho assalariado, base mais importante do financiamento da previdência social do setor privado, o RGPS.

Castro e Dedecca (1998) explicam que a fragilização do núcleo assalariado se deu pelas novas condições econômicas dos anos 1990, que forçaram a transformação da base produtiva pré-existente nos países, atingindo diretamente os mercados urbanos de trabalho. Juntamente com o mercado de trabalho, foram enfraquecidas as instituições que o organizavam, permitindo a proliferação de novas formas de trabalho precário (em detrimento do trabalho assalariado), vinculadas, diretamente ou não, ao núcleo mais dinâmico das economias nacionais. Foram feitas proposições de flexibilização do padrão de regulação social, dentro de uma nova lógica, onde os direitos dos assalariados passaram a ser vistos como privilégios, frente à desproteção social vivida pelos demais segmentos de trabalhadores.

Ainda segundo Castro e Dedecca (1998), a concorrência entre os diversos segmentos de trabalhadores tornou-se uma faceta importante do processo de flexibilização, estimulada pela crescente dificuldade individual em assegurar a continuidade da sua inserção ocupacional presente. Essa concorrência foi aproveitada pelas empresas no sentido de obter vantagens, seja na contratação de força de trabalho, seja nas formas de gestão do trabalho contratado. Uma dessas formas é a gestão participativa, que transforma o indivíduo trabalhador em colaborador da empresa, sinalizando que ou não vêm lugar para a intervenção negociadora dos sindicatos (desincentivo à postura coletivista), ou preferem promover a sua substituição por outras instâncias de pactuação de interesses.

Segundo Dedecca (1997), no final dos anos 1970, sob um contexto de instabilidade econômica, os países desenvolvidos viviam um momento de contestação dos sistemas nacionais de relações de trabalho que haviam sido estabelecidos nos anos de ouro do pós-guerra. Para enfrentar o problema de baixo crescimento e garantir uma boa inserção no comércio globalizado, foi adotada, pelas empresas, uma estratégia de reengenharia permanente da base produtiva. Faziam parte dessa estratégia a modernização da produção via investimentos em tecnologia e a promoção de inovações organizacionais. Tornou-se objetivo explícito a redução de custos a qualquer preço.

Essas inovações diziam respeito ao tratamento da mão-de-obra e, para efetivá-las, fazia-se necessário alterar as relações de trabalho em três eixos: a estrutura ocupacional, a jornada de trabalho, e a norma salarial. O trabalhador devia se tornar polivalente (quebra de relações entre a função exercida e o nível salarial) e sua jornada seria flexibilizada de modo a eliminar os tempos mortos, porém remunerados, de trabalho e a ociosidade dos equipamentos, cujo sucateamento estava acontecendo cada vez mais rápido. Com o desligamento do trabalhador de uma ocupação específica, com a flexibilização da jornada de trabalho e com o entrelaçamento da atividade produtiva individual com o rendimento coletivo, tornou-se cada vez mais difícil definir o custo do trabalho e, por conseqüência, sua remuneração. Iniciou-se o processo de vinculação da remuneração do trabalho ao trabalho individual, ao trabalho coletivo e aos resultados anuais que efetivamente a nova organização do trabalho passava a fornecer para as empresas.

Dedecca (2003) afirma que, de modo recorrente, os defensores dessas medidas de cunho liberal associaram o maior desemprego ao padrão de regulação das relações de trabalho. Tais medidas, após terem sido implantadas, não surtiram os efeitos esperados, que eram de diminuir os custos do trabalho e, assim, garantir melhoria nos níveis de emprego. Mesmo assim, a tendência de flexibilizar as relações de trabalho se espalhou por todo o mundo com o passar dos anos.

Foi seguindo essa tendência que, na década de 1990, houve uma inflexão no sistema de relações de trabalho no Brasil e, diferentemente das décadas de 1970 e 1980, a disposição nesse período foi a de desregulamentar direitos e flexibilizar (no sentido de revogar direitos e benefícios) as relações de trabalho (Krein, 2003).

De acordo com Krein (2003), por meio de inúmeras medidas pontuais, especialmente a partir do Plano Real (1994), foram sendo construídas as condições legais para uma maior flexibilização do mercado de trabalho no Brasil. O processo de “desestruturação” do mercado de trabalho foi desencadeado pelas dinâmicas econômica e política adotadas no período, mas diversos aspectos que aprofundam a sua flexibilização/precarização foram facilitados por mudanças na legislação ou por interpretações do Judiciário trabalhista. São exemplos disso o crescimento do trabalho-estágio, das cooperativas, da terceirização, das facilidades de demissão.

Segundo Dedecca (2003), *“a primeira medida adotada foi a Participação nos Lucros e Resultados (PLR), em dezembro de 1994. Essa medida revogou a política salarial anterior, reduziu a intervenção do Estado na determinação do salário real e fomentou um novo campo de sua determinação centrado nos acordos coletivos no âmbito empresarial. Trocou-se, portanto, um padrão regulatório dos salários estruturado a partir do Estado, vigente durante décadas no país, por um outro fundado no processo de negociação entre empresas e trabalhadores. Ao mesmo tempo que essa medida era introduzida, o Tribunal Federal do Trabalho reduzia sua ação normativa em favor da maior liberdade de negociação entre as partes, postura que foi reafirmada por algumas de suas decisões que passaram a condenar certas reivindicações do movimento sindical, em especial quando acompanhadas de situações de greve. Posteriormente, uma outra medida importante foi adotada: a regulamentação do banco de horas. Contrariando os preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a medida permitiu reconhecer as jornadas de trabalho variáveis como regra, abandonando a visão de excepcionalidade que havia caracterizado a ação do Estado nesse campo desde os anos 1940. Essa medida também reconheceu o direito das partes*

em regular a jornada de trabalho, observando-se mais uma vez uma redução do papel regulatório do Estado nesse campo”.

Em suma, as diversas medidas, apesar de seu caráter pontual (no sentido de que não alteraram o sistema de representação sindical e os procedimentos formais de negociação coletiva), contribuíram para alterar a forma de contratação e a determinação do uso do tempo e da remuneração do trabalho no Brasil, estimulando uma flexibilização numérica (ampliação da liberdade das empresas para empregar e demitir de acordo com as suas necessidades de produção, dentro de uma estratégia de diminuição dos custos) e funcional (que diz respeito à determinação do tempo de trabalho e da remuneração, particularmente a participação nos lucros e resultados, o fim da política salarial e a desindexação dos índices de reajuste salarial) do mercado de trabalho. A flexibilização da remuneração se deu, especialmente, pela introdução da PLR e pelo fim da política salarial (fim da indexação salarial, para somar esforços ao combate à inflação). O fim da política salarial, que implicou o fim dos reajustes a partir de uma ação reguladora do Estado, atingiu de forma indiscriminada o conjunto dos assalariados (Krein, 2003).

Por conta dessas medidas, os rendimentos reais médios na década de 1990 sofreram uma contínua e gradativa redução ao longo de todo o período. Embora a diminuição dos rendimentos esteja associada a vários fatores que não os microeconômicos (como por exemplo, o fraco desempenho macroeconômico do país, o aumento do desemprego, o enfraquecimento do poder sindical e a ampliação da informalidade), não se pode reduzir o papel da tendência verificada nas negociações no período, que foi o de substituir as cláusulas de ganho de produtividade (e até mesmo de reajuste salarial pelo INPC integral) por cláusulas prevendo a participação nos lucros e resultados (Krein, 2003).

Cabe salientar, ainda, que a flexibilidade salarial permite que o salário flutue em função do nível de atividade e de outros mecanismos (prêmios, sugestões etc.), com tendência de descentralização e individualização de sua determinação. Busca-se estabelecer uma remuneração fixa mais baixa, ficando uma parte

importante dos vencimentos na dependência do cumprimento de metas preestabelecidas (Krein, 2003).

Em síntese, as medidas adotadas no decorrer da década de 1990 não contribuíram para a formalização, mas para o avanço da precarização do mercado de trabalho brasileiro com o crescimento do trabalho sem registro em carteira, do trabalho autônomo para empresas, do trabalho por conta-própria e do desemprego. Ou seja, a alternativa colocada para muitos trabalhadores em um cenário de estagnação econômica foi a de aceitar trabalhos mais precários.

Do ponto de vista da lógica da reforma introduzida após o Plano Real, a reforma trabalhista seria completada com a predominância do negociado sobre o legislado nas negociações trabalhistas, pela flexibilização do artigo 618 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados, mas emperrou no Senado Federal. A flexibilização da CLT praticamente completaria a reforma trabalhista porque permitiria um rebaixamento de todos os direitos inscritos e regulamentados em lei infraconstitucional (Krein, 2003). Os efeitos disso sobre a questão do financiamento da previdência social seriam nefastos e o sistema de aposentadoria pública, nos moldes como o conhecemos, estaria comprometido.

Quanto à composição do trabalho, a abertura aos produtos e aos capitais estrangeiros provocou profundas modificações na estrutura da economia, num processo em que se destacaram a reestruturação da indústria de transformação e os avanços significativos em setores específicos de prestação de serviços, notavelmente em comunicações (Baltar, 2003).

A indústria de transformação, que basicamente elabora produtos passíveis de comercialização internacional, foi um dos setores de atividade econômica mais afetados pela ampliação da abertura da economia ao capital estrangeiro. Na indústria de transformação, o pior desempenho foi o da produção de bens de capital que estava num nível já bastante baixo no final da década de 1980 e diminuiu ainda mais na década de 1990, terminando essa década num nível 20% menor que no último ano da década anterior. A queda da atividade econômica no início da década de 1990 eliminou 15,8% dos empregos em estabelecimentos da

indústria de transformação, além de deslocar uma considerável proporção de empregos das grandes empresas industriais para estabelecimentos menores, por subcontratação. O aumento da produtividade, principalmente na retomada da produção depois de 1992, além de não permitir recolocar empregos em números equivalentes aos dos que desapareceram com a queda da produção, eliminou outros 3,9% dos empregos dos estabelecimentos industriais (Baltar, 2003).

No outro extremo, o melhor desempenho dentro da indústria de transformação foi o da produção final de bens duráveis de consumo que, depois de acumular uma queda de 14,2% na recessão do início da década, quando a moeda estava valorizada, cresceu fortemente de 1993 a 1997, quando superou em 68% o nível verificado em 1989, passando a diminuir no final da década de 1990, mas ficando ainda 22,4% maior do que o nível de 1989. Esse desempenho foi fortemente influenciado pelo aumento de concessão de crédito ao consumidor nos anos 1990, mas não teve impacto sobre a indústria local de bens de uso intermediário (componentes e partes), já que esses eram importados (Baltar, 2003).

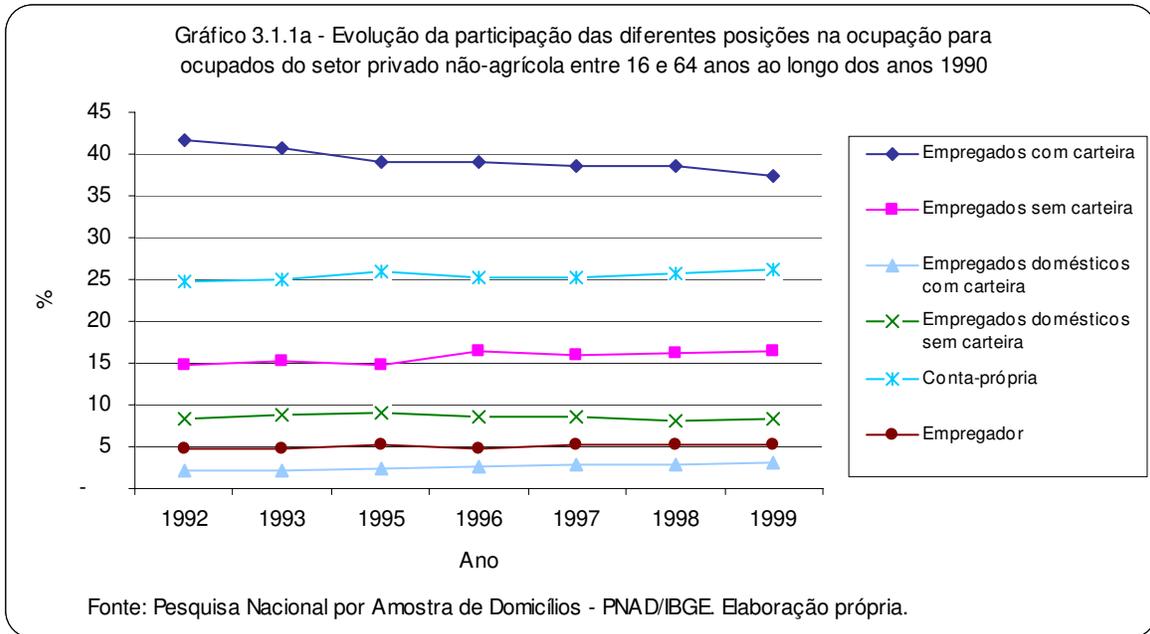
A produção de bens não-duráveis de consumo não teve nenhum sobressalto como o da produção de bens duráveis. Isso porque a demanda e, por conseqüência, o desempenho da indústria de bens não-duráveis de consumo, depende mais da evolução do emprego, do nível dos salários e da importação desses bens do que da expansão do crédito ao consumidor (Baltar, 2003).

Em suma, houve, ao longo da década de 1990, uma oscilação do total do produto industrial, mas ocorreu uma expressiva mudança na composição desse produto, com a diminuição do peso dos bens de capital e o aumento da participação dos bens duráveis de consumo. Essa mudança na composição do produto industrial foi acompanhada de muita importação de produtos manufaturados, principalmente bens de capital e componentes dos bens duráveis de consumo, tendo ocorrido uma modernização do conjunto do aparelho de produção local que aconteceu, entretanto, simultaneamente a uma desintegração das cadeias de produção, principalmente de bens duráveis, com fortes

implicações negativas sobre emprego e valor agregado na indústria de transformação.

A evolução do emprego em estabelecimentos no conjunto dos outros setores de atividade econômica não-agrícola, entretanto, não foi tão desfavorável aos trabalhadores como na indústria de transformação. O intenso crescimento do emprego em comércio, comunicação, alojamento e alimentação, serviços pessoais, serviços domiciliares, diversão, serviços auxiliares da atividade econômica, saúde e educação, depois de 1992, não muito mais do que compensou a continuidade do declínio do emprego em finanças, indústria, extração mineral e serviços de utilidade pública, e foi relativamente pequeno o crescimento do emprego em transporte, reparação e manutenção, outras atividades sociais e administração pública (Baltar, 2003).

O número de empregados assalariados em estabelecimentos de atividade não-agrícola aumentou muito pouco na década de 1990, e esse mau desempenho do emprego assalariado não-agrícola prejudicou o aumento da ocupação não-agrícola total. Em compensação, o crescimento do número de trabalhadores por conta própria na década de 1990 foi intenso e generalizado, abrangendo construção civil, transporte, serviços auxiliares da atividade econômica, atividades sociais, alimentação, reparação, comércio e indústria. Um dos poucos setores em que não foi intenso o aumento do trabalho por conta própria foi justamente o de serviços pessoais que se caracterizam por ser quase que inteiramente estruturado na base do trabalho por conta própria, mas que, ao longo da década de 1990, mostrou uma relativa estruturação com um pequeno declínio do peso do trabalho por conta própria e um ligeiro aumento da participação dos empregados assalariados. Essa ampliação intensa e generalizada do trabalho por conta própria e intenso e generalizado aumento do emprego sem carteira de trabalho em estabelecimentos e do trabalho no serviço doméstico remunerado caracterizam o tipo de oportunidade gerada ao longo da década de 1990, para ocupar o crescimento da população ativa, em atividades não-agrícolas (Baltar, 2003).



O gráfico 3.1.1a consolida as informações acerca das mudanças na posição na ocupação nos anos 1990, restringindo-se ao setor privado não-agrícola e aos ocupados entre 16 e 64 anos. Percebe-se, claramente, a redução da participação dos empregados com carteira assinada, enquanto ocupados por conta-própria e empregados sem carteira assinada ascendem.

Segundo Baltar (2003), a comparação das mudanças na composição setorial da ocupação não-agrícola entre o Brasil e os países com economia mais desenvolvida mostra algumas peculiaridades brasileiras que evidenciam nosso subdesenvolvimento econômico e social. De comum com os países mais desenvolvidos, houve uma redução da participação na geração de oportunidades para ocupar a população ativa na produção de bens e o aumento da participação de serviços auxiliares da atividade econômica, atividades sociais e atividades associadas a lazer, como as de diversão, alojamento e alimentação e até mesmo uma parte do comércio. De peculiar ao Brasil, refletindo o subdesenvolvimento econômico e social nacional, a confirmação e o aprofundamento da elevada participação dos serviços que atendem ao cotidiano das pessoas e famílias (serviços pessoais e domésticos), inclusive a conservação e reparação de bens

duráveis, além de um peso desproporcional de empregos em serviços de limpeza e segurança privada.

O balanço final da década de 1990, de acordo com Baltar (2003), tem como resultado a diminuição da capacidade de a atividade econômica gerar empregos com vínculo formalizado. A reestruturação da economia aliada ao baixo crescimento, por outro lado, promoveu o emprego sem carteira de trabalho em estabelecimentos e no serviço doméstico remunerado, além da ocupação por conta-própria. O modo de produção enxuto, embora tenha significado modernização e avanço tecnológico na manufatura que passou a usar processos, equipamentos e materiais mais sofisticados, foi acompanhada da importação dos bens de capital, materiais e componentes de maior conteúdo tecnológico e valor agregado, não aumentando, e provavelmente diminuindo, a capacidade local de acompanhamento do desenvolvimento tecnológico.

A redução do emprego nos estabelecimentos grandes e a proliferação de empregos em estabelecimentos pequenos, muitas vezes sem carteira de trabalho, junto com o forte crescimento do trabalho por conta-própria numa ampla gama de atividades e do serviço doméstico remunerado, não somente ficaram aquém do aumento da população ativa, provocando um aumento da taxa de desemprego e da inatividade por desalento, mas também significaram uma mudança na estrutura das oportunidades sociais e na própria base de organização dos trabalhadores assalariados, colocando o país ainda mais afastado das linhas que, na experiência dos países desenvolvidos, no pós-Segunda Guerra Mundial, serviram de eixo para a consolidação de um Estado de Bem-Estar Social (Baltar, 2003).

Crise no mercado de trabalho e Seguridade Social

Embora haja muita controvérsia no debate acerca da Previdência Social, especialmente quando se trata das reformas, o fato de que a dinâmica do mercado de trabalho interfere diretamente na questão do financiamento da Seguridade Social e, principalmente, do sistema previdenciário é um ponto de convergência entre as distintas correntes de pensamento.

Como visto no primeiro capítulo, os sistemas de proteção social foram construídos com base nas contribuições sobre o trabalho, principalmente o assalariado. O próprio idealizador do modelo de Seguridade Social, que deu origem aos Estados de Bem-Estar Social como os conhecemos, sir William Beveridge, afirma que um sistema de Seguro Social, como o apresentado no Plano de Seguridade Social, deve compreender a manutenção do emprego e a prevenção do desemprego em massa. Um dos motivos para essa afirmação é que os benefícios de desemprego (seguro-desemprego) devem durar por curtos períodos, caso contrário pode desestimular a volta ao trabalho. Por isso, depois de algum tempo recebendo o benefício, a pessoa deve se submeter a uma vaga de emprego ou a um centro de ensino técnico. Entretanto, o benefício de desemprego torna-se insustentável se tiver de ser concedido a uma grande massa de desempregados.

Outro motivo, central para a questão do financiamento da previdência social, é que grande parte dos custos de todo sistema de Seguridade Social é financiada com recursos arrecadados sobre o trabalho. Assim, o mau funcionamento do mercado de trabalho acarreta duas conseqüências desgastantes para os sistemas de Bem-Estar Social: por um lado, sem trabalho as pessoas tendem a depender mais dos benefícios oferecidos pelo sistema de proteção social; por outro, quanto menos pessoas ocupadas e contribuintes, menos recursos são arrecadados, e mais pesado se torna o custo do sistema (Beveridge, 1943).

Da mesma forma, Offe et alli (1988) apud Silva (1995:11), explicam que “a crise dos sistemas de Bem-Estar Social está diretamente ligada à crise do mercado de trabalho, pois há entre ambos uma dupla relação de funcionalidade. De um lado, a capacidade fiscal do Estado depende do volume de contribuição, que alimenta os fundos destinados a atender às demandas por serviços sociais, enquanto o montante da contribuição fiscal depende do volume de renda dos empregados; sendo este último função tanto do nível de emprego quanto da dinâmica dos aumentos salariais. De outro lado, o volume de demandas sociais colocadas ao Estado de Bem-Estar está relacionado ao montante das

necessidades de renda não satisfeitas pelo mercado de trabalho ou por outras instituições da sociedade civil, devendo portanto ser atendidas pelo Estado através de esquemas como o seguro-desemprego. Sendo assim, coloca-se um dilema: quanto maior a necessidade de o Estado garantir o bem-estar da população – necessidade que aumenta em decorrência da diminuição das oportunidades de emprego oferecidas pela economia –, menor a capacidade do Estado para desempenhar este papel, justamente pela fraca performance da economia para gerar empregos”.

Observando-se o caso do Brasil, Fagnani (1999) afirma que dois dos principais condicionantes dos desequilíbrios financeiros da previdência são a estagnação econômica e a desorganização do mercado de trabalho, implícitos ao modelo econômico adotado nos anos 1990. Sendo a massa salarial dos empregados com carteira de trabalho assinada a base primordial de financiamento do RGPS (Passos et alli, 2004), e considerando-se a dependência da arrecadação em relação à folha salarial (Matijascic, 2002), a baixa atividade econômica, o conseqüente desemprego e o aumento do trabalho informal (sem carteira de trabalho) reduzem sua capacidade de arrecadação.

Outro problema que a crise no mercado de trabalho provoca em relação à Seguridade Social é a baixa cobertura. Este, segundo Bertranou (2006), seria o principal problema e desafio dos sistemas de proteção social e, particularmente, da América Latina. Para o autor, a baixa cobertura é o resumo de uma série de outros problemas, no sentido de que todos eles causam ou influenciam diretamente a quantidade e a qualidade da cobertura, não só da população economicamente ativa, mas de outros grupos populacionais que não participam diretamente do mercado de trabalho. É preciso lembrar que os sistemas de proteção social conformam benefícios contributivos e não-contributivos, e esses últimos podem ser alcançados mesmo por quem não participa de forma alguma do mercado de trabalho, mas sua base de financiamento é fundamentalmente contributiva, e pró-cíclica. Frente a um mercado de trabalho com uma estrutura de emprego dominada pela informalidade e por forte presença de trabalhadores sem relações assalariadas, o sistema de Seguridade Social, fundado sobre bases de

natureza contributiva, gera importantes brechas de cobertura. Adicionando-se a isso o baixo crescimento da economia, tem-se que, não só a cobertura é falha, mas também a capacidade de financiamento.

Portanto, as condições do mercado de trabalho colocam limites ao financiamento contributivo. Primeiro, porque, no curto prazo, o emprego assalariado não tem muita margem para crescer, pelo menos nos países da América Latina. Além disso, as liberalizações comercial e financeira, e o aprofundamento das relações globais impuseram limitações à possibilidade de elevar as contribuições salariais, que são encaradas, em geral, como um custo do trabalho e, como tal, atentam contra a competitividade das empresas que produzem bens comercializáveis internacionalmente. Mesmo que houvesse margem para aumentos de alíquota de contribuição, a massa salarial como proporção do PIB está em queda na maioria dos países, inclusive nos desenvolvidos, isso quando já não é baixa (Bertranou, 2006).

Melo (1995) explica que a década de 1980 marcou uma ruptura histórica no padrão de proteção social dos Estados de Bem-Estar Social do pós-Segunda Guerra Mundial. Esta ruptura teria ocorrido pelo rompimento dos vínculos entre os direitos sociais e a inserção no mercado de trabalho, processo resultante do crescimento acelerado e sustentado do desemprego e, em muitos casos, como nos Estados Unidos, por conta da precarização acentuada do emprego, dentro de um contexto de globalização e perdas de vantagens comparativas.

Ou seja, diante de um quadro de impossibilidade de continuar financiando despesas crescentes (por conta do aumento do número de benefícios requeridos), da maturação dos sistemas (caracterizada pela redução da relação contribuintes/beneficiários), da volta de taxas significativas de desemprego e do envelhecimento da população, a desestabilização financeira dos sistemas de proteção foi inevitável, particularmente na área previdenciária. Por conta disso, especialistas de diversas origens e agências internacionais passaram a defender a realização de uma ampla reforma nos sistemas de proteção social. As proposições de reformas, ainda que apoiadas em concepções de proteção social diferentes, reconhecem que as sociedades (e economias) atuais (sejam as de Estado de

Bem-Estar mais antigo, sejam as de sistemas de proteção criados nos países em desenvolvimento há menos tempo) já não são capazes de arcar com o ônus daquilo que passou a ser conhecido como welfare state. Por isso, buscam-se formas alternativas de tratar o social (Melo, 1995).

Em se tratando do Brasil, aplicar formas alternativas de tratar o social pode ser tão complicado quanto manter a estrutura existente. Desde a Constituição de 1988 tem sido difícil promover a universalização da cobertura da Seguridade Social, principalmente em relação à previdência. Não só pela pressão à focalização das ações (seguindo os preceitos da doutrina liberal), mas porque a previdência ateu-se aos trabalhadores do setor formal. Isto não seria um problema se o mercado informal, ou seja, o volume de trabalho sem relação salarial e sem vínculo empregatício não fosse tão grande.

Segundo Melo (1995: 47), *“embora, desde o final da década do 1970, clientelas distintas daquela dos assalariados formais urbanos tenham sido paulatinamente abrangidas em sua cobertura, principalmente com a incorporação dos rurais e a permissão à filiação de qualquer pessoa mediante contribuição, para aqueles que sobrevivem na informalidade durante toda sua vida ativa, não há qualquer garantia de renda de substituição, em caso de necessidade, por parte do sistema público. Sua única alternativa é obter um benefício de caráter assistencial, o que exige a comprovação de renda de nível tão reduzido, que são incontáveis as famílias que ficam desassistidas, ou que, na melhor das hipóteses, passam a receber esporadicamente, auxílios em espécie de organizações beneficentes mantidas pela iniciativa privada ou de programas públicos mais generosos”*. Essa situação tem se alterado um pouco com os programas sociais implantados pelo atual governo, com destaque para o Bolsa Família. Mas, de qualquer forma, são ações que ainda estão muito distantes da universalização de direitos sociais pretendida na Constituição, são restritas ao âmbito da assistência social e não podem ser caracterizadas como previdenciárias.

Grandes números do mercado de trabalho no Brasil para os anos de 1995 e 2005²⁴

O mercado de trabalho no Brasil, segundo dados da PNAD, era composto por 69,4 milhões de ocupados e 4,5 milhões de desempregados²⁵ em 1995; e 85,4 milhões de ocupados e pouco menos de 9 milhões de desempregados em 2005.

Se considerarmos apenas a população com 16 anos²⁶ ou mais, os ocupados passam a somar pouco menos de 65 milhões em 1995 e 83 milhões em 2005. Os desempregados, por sua vez, somam 4 milhões no ano de 1995; e 8,4 milhões no de 2005.

Se ainda restringirmos a idade máxima em 64 anos²⁷, teremos então um mercado de trabalho com 62,5 milhões de ocupados e praticamente os mesmos 4 milhões de desempregados em 1995; e 80 milhões de ocupados e 8,4 milhões de desempregados em 2005.

Para realizar estudos acerca de rendimentos, faz-se necessário retirar da amostra todos os que não declararam rendimento de trabalho principal e todos os que declararam rendimento de trabalho principal nulo. Sendo assim, em 1995 havia, segundo a PNAD, cerca de 54,4 milhões de ocupados entre 16 e 64 anos de idade declarantes de rendimento de trabalho principal não nulo, representando 87% da amostra de ocupados na faixa etária escolhida. Para 2005, esse número foi de 72,3 milhões, representando pouco mais de 90% dos ocupados entre 16 e 64 anos de idade (tabela 3.1.1).

²⁴ As diferenças entre os números absolutos das variadas tabelas se devem às perdas marginais ocasionadas pelo aumento da complexidade dos cruzamentos.

²⁵ Entendam-se por desempregadas as pessoas que estão em idade ativa, não estão ocupadas e procuraram emprego nos trinta dias antecedentes ao da pesquisa da PNAD.

²⁶ A idade de 16 anos foi adotada tendo-se em vista que esse é o limite de idade inferior para ingresso no mercado de trabalho formal. Também, para efeitos de contribuição para a previdência social, a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 estabelece que o limite de idade mínimo para ingresso na Previdência Social seja de 16 anos, podendo se filiar à Previdência o menor aprendiz de 14 anos ou mais.

²⁷ A idade máxima de 64 anos de idade foi adotada tendo-se em vista o limite mínimo de idade recomendado que os homens devem atingir para se aposentar por idade no Brasil.

Tabela 3.1.1

Grandes números do mercado de trabalho

	1995	%	2005	%
Total	73.934.032	100,0	94.287.940	100,0
Ocupados	69.431.598	93,9	85.389.589	90,6
Desempregados	4.502.434	6,1	8.898.351	9,4
Acima de 16 anos	68.817.299	100,0	91.379.887	100,0
Ocupados	64.823.148	94,2	82.929.109	90,8
Desempregados	3.994.151	5,8	8.450.778	9,2
Entre 16 e 64 anos	66.505.137	100,0	88.458.935	100,0
Ocupados	62.536.844	94,0	80.071.093	90,5
Desempregados	3.968.293	6,0	8.387.842	9,5
Ocupados entre 16 e 64 anos, exclusive rendimento de trabalho principal nulo ou não-declarado	54.392.535	87,0	72.270.112	90,3

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Brasil. Elaboração própria.

Sem ainda diferenciar o mercado de trabalho agrícola do não-agrícola, já se pode verificar o aumento da taxa de desemprego ao longo dos 10 anos compreendidos entre 1995 e 2005: a proporção de desempregados no mercado de trabalho brasileiro passou de 6% no início do período estudado para 9,5% no final, configurando um aumento de 111% no contingente de desempregados, em detrimento de um aumento de apenas 28% no volume de ocupados total, e 33% no volume dos ocupados com rendimento do trabalho não-nulo.

A tabela 3.1.2 distribui os ocupados entre 16 e 64 anos de idade, excluindo-se os não-declarantes de rendimento de trabalho principal, bem como os declarantes de rendimento nulo²⁸, de acordo com a posição na ocupação, o setor de atividade (não-agrícola e agrícola) e o setor de emprego (privado e público), para os anos de 1995 e 2005.

²⁸ A partir daqui os declarantes de rendimento de trabalho principal nulo e os não declarantes de rendimento passam a ser excluídos de todas as tabelas.

Tabela 3.1.2

Ocupados entre 16 e 64 anos, exclusive os que declararam ter rendimento de trabalho principal nulo ou que não o declararam, por posição na ocupação, setor de atividade e setor do emprego

Brasil, 1995 e 2005

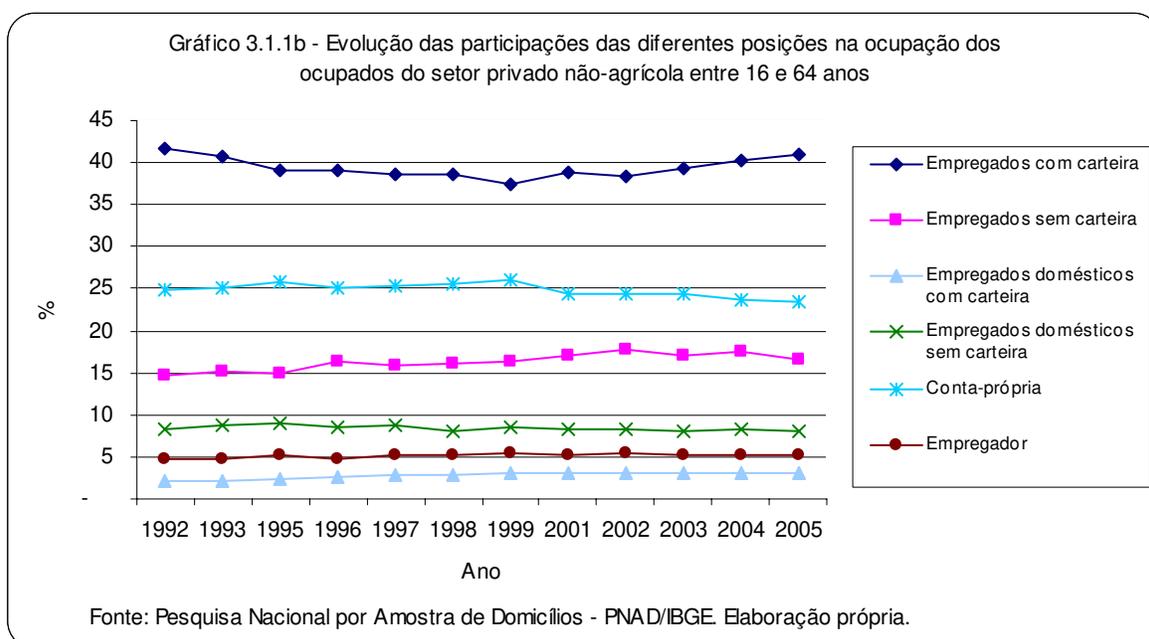
Posição na ocupação	1995				
	Total	Não-agrícola		Agrícola	
		Total	Privado	Público	Privado
Total	54.392.535	45.992.884	38.414.104	7.578.780	8.399.651
Ocupado agrícola	8.399.651	-	-	-	8.399.651
Empregado com carteira assinada	17.574.508	17.574.508	15.479.378	2.095.130	-
Funcionário público	4.245.790	4.245.790	-	4.245.790	-
Demais funcionários públicos	275.141	275.141	-	275.141	-
Empregado sem carteira	6.939.471	6.939.471	5.976.752	962.719	-
Empregado doméstico com carteira	911.890	911.890	911.890	-	-
Empregado doméstico sem carteira	3.583.500	3.583.500	3.583.500	-	-
Conta-própria	10.384.130	10.384.130	10.384.130	-	-
Empregador	2.078.454	2.078.454	2.078.454	-	-
Posição na ocupação	2005				
	Total	Não-agrícola		Agrícola	
		Total	Privado	Público	Privado
Total	72.270.112	63.923.530	54.871.029	9.052.501	8.346.582
Ocupado agrícola	8.346.582	-	-	-	8.346.582
Empregado com carteira assinada	24.935.766	24.935.766	23.090.025	1.845.741	-
Funcionário público	5.078.980	5.078.980	-	5.078.980	-
Demais funcionários públicos	245.653	245.653	-	245.653	-
Empregado sem carteira	11.266.926	11.266.926	9.384.799	1.882.127	-
Empregado doméstico com carteira	1.710.844	1.710.844	1.710.844	-	-
Empregado doméstico sem carteira	4.548.745	4.548.745	4.548.745	-	-
Conta-própria	13.197.551	13.197.551	13.197.551	-	-
Empregador	2.939.065	2.939.065	2.939.065	-	-

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Brasil. Elaboração própria.

Pode-se notar que os empregados não-domésticos com carteira assinada do setor privado não-agrícola, contribuintes compulsórios e base mais importante de financiamento do RGPS, representavam, em 1995, 40,3% dos ocupados do setor privado não-agrícola, 33,7% dos ocupados não-agrícolas e 28,5% do total de ocupados. Em 2005 essas proporções aumentaram para 42%, 36% e 32%, respectivamente.

Constata-se que o aumento das proporções não foi expressivo, ainda mais tendo-se em conta que, entre 1995 e 2005, o contingente de empregados não-domésticos com carteira assinada cresceu 49,2%, enquanto empregados domésticos com carteira aumentaram em 87,6% e empregados não-domésticos sem carteira, em 57%.

Entretanto, a elevação da proporção de empregados com carteira assinada do setor privado não pode ser desprezada, já que demonstra que uma parcela importante dos contribuintes para a previdência social aumentou. É bem verdade que essa recuperação do mercado de trabalho formal é um fenômeno recente (gráfico 3.1.1b), fruto do posicionamento do estado brasileiro com respeito à sua responsabilidade na imposição do cumprimento das leis trabalhistas, das mudanças nas condições de operação da economia brasileira (Baltar et alli, 2006) e de uma conjuntura externa ligeiramente mais favorável do que a encontrada nos anos 1990. Além disso, no que concerne ao emprego com carteira assinada, ainda não chegamos à mesma representatividade do início dos anos 1990. Portanto, a continuidade desse fenômeno depende dos próximos quatro anos de governo, e deve ter efeitos sustentáveis para ser devidamente comemorada.



O efeito do aumento da proporção de contribuintes pelo lado dos empregados com carteira assinada poderia ter sido anulado se fosse verificada a diminuição de contribuintes pelas demais posições na ocupação, mas isso não aconteceu. É o que mostra a tabela 3.1.3.

Tabela 3.1.3

Proporção de ocupados entre 16 e 64 anos contribuintes para a previdência social em relação ao total de ocupados, por posição na ocupação, setor de atividade e setor do emprego

Brasil, 1995 e 2005

Posição na ocupação	1995				
	Total	Não-agrícola		Agrícola	
		Total	Privado	Público	Privado
Total	53,1	59,5	54,5	84,9	18,2
Ocupado agrícola	18,2	-	-	-	18,2
Empregado com carteira assinada	100,0	100,0	100,0	100,0	-
Funcionário público	93,8	93,8	-	93,8	-
Empregado sem carteira	10,3	10,3	6,0	37,0	-
Empregado doméstico com carteira	100,0	100,0	100,0	-	-
Empregado doméstico sem carteira	3,2	3,2	3,2	-	-
Conta-própria	23,9	23,9	23,9	-	-
Empregador	75,2	75,2	75,2	-	-
	2005				
	Total	Não-agrícola		Agrícola	
		Total	Privado	Público	Privado
Total	55,0	59,2	54,4	88,6	23,1
Ocupado agrícola	23,1	-	-	-	23,1
Empregado com carteira assinada	100,0	100,0	100,0	100,0	-
Funcionário público	99,5	99,5	-	99,5	-
Empregado sem carteira	16,3	16,3	7,6	59,4	-
Empregado doméstico com carteira	100,0	100,0	100,0	-	-
Empregado doméstico sem carteira	3,7	3,7	3,7	-	-
Conta-própria	17,3	17,3	17,3	-	-
Empregador	63,1	63,1	63,1	-	-

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Brasil. Elaboração própria.

A proporção de contribuintes para a previdência social, levando-se em consideração todo o conjunto de ocupados (agrícolas e não-agrícolas), elevou-se de 53,1% em 1995, para 55% em 2005. Entretanto, dentre os ocupados não-agrícolas, a participação dos contribuintes diminuiu de 59,5% para 59,2% entre 1995 e 2005, o que demonstra a dificuldade de a economia recuperar seu estado de antes das mudanças ocorridas na década de 1990 e confirma a necessidade de se ter cautela na comemoração do aumento da proporção do emprego assalariado com carteira. A diminuição pode ser explicada pela queda de participação dos contribuintes do setor privado (de 54,5% para 54,4%), e só não foi mais expressiva pelo aumento de participação dos ocupados do setor público (84,9% para 88,6%). O aumento da proporção de contribuintes no setor agrícola de 18,2% para 23,1% ao longo dos 10 anos analisados também ajudou a elevar a participação total.

Olhando-se as proporções desagregadas, confirma-se que não somente a proporção de empregados com carteira assinada (não-domésticos e domésticos) contribuintes para a previdência social aumentou (o que pode ser verificado com os números da tabela 3.1.2, já que todo ocupado com carteira assinada contribui para a previdência), mas também a maioria das posições na ocupação teve sua proporção de contribuintes aumentada, excetuando-se os conta-própria e os empregadores, cuja proporção de contribuintes diminuiu, explicando a queda da proporção total de contribuintes do setor privado não-agrícola.

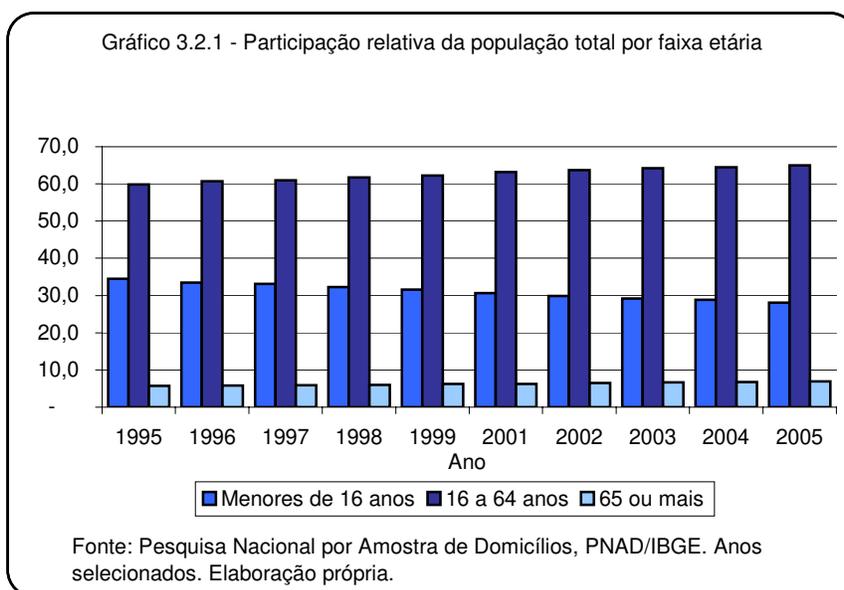
Pela diminuição da proporção de contribuintes para a previdência social no setor privado não-agrícola ter sido causada pela queda da proporção de contribuintes conta-própria e empregador, e pelo aumento da proporção de empregados não-domésticos com carteira assinada, bem como da proporção de contribuintes dentre os demais assalariados, conclui-se que a corrosão da base de contribuição sobre folha salarial não se deu pela diminuição da proporção de contribuintes no período de 1995 a 2005, mas por outro fator, a ser investigado mais adiante.

3.2 – População, mercado de trabalho e contribuição para previdência

A evolução de gastos e receitas da Previdência Social depende de fatores econômicos, sociais e demográficos (Dedecca, 2005b). Considerando-se a estrutura da Previdência Social brasileira, bem como seu padrão de financiamento, pode-se dizer que os fatores que mais a influenciam, resumidamente, são:

- no que concerne aos gastos, a representatividade da população idosa e sua expectativa de sobrevivência; a razão de dependência da população inativa total em relação à população economicamente ativa; e a relação entre o valor médio dos benefícios e o salário médio formal;
- no que concerne às receitas, a taxa de participação da população entre 16 e 64 anos; a taxa de ocupação; o nível de emprego formal; e o salário médio formal.

A população brasileira vem passando por um período de transição demográfica. Graças à melhoria nas condições de vida da população e aos avanços na medicina, tem havido queda da taxa de natalidade, acompanhada de queda da taxa de mortalidade infantil e de aumento tanto da expectativa de vida ao nascer quanto da expectativa de sobrevivência dos idosos.



O gráfico 3.2.1 ilustra a participação relativa da população ao longo dos anos, distribuída entre: menores de 16 anos; 16 a 64 anos; e 65 anos ou mais de idade. Através dele pode-se observar claramente o movimento de envelhecimento da população. Os menores de 16 anos perdem participação, enquanto os de 16 anos ou mais têm sua participação aumentada.

Essa mudança etária evidentemente onera a previdência. O envelhecimento populacional, juntamente com o aumento da expectativa de sobrevida dos idosos²⁹ têm impactos diretos na estrutura de financiamento de longo prazo porque, além de uma população mais idosa demandar, em termos de saúde, bens e serviços diferentes de uma população mais jovem, o impacto mais crítico da transição demográfica se dá sobre os sistemas de assistência e previdência social (IPEA, 2006b).

Contudo, ela precisa ser contextualizada com outros fatores demográficos e econômicos, como, por exemplo, o fato de a população idosa, apesar de seu crescimento acelerado, ainda representar uma parcela relativamente reduzida da população (7% em 2005), como mostra o gráfico 3.2.1. A título de comparação, conforme o *Observatoire des retraites* (2004), o estudo de 16 países europeus³⁰, mais Canadá, Estados Unidos e Japão, revelou que a proporção de pessoas com 65 anos ou mais nesses países variava, em 2002, entre 11,3% (Irlanda), e 18,1% (Itália). O mesmo estudo mostra que esses países conviveram com uma estrutura etária semelhante à brasileira hoje, há 56 anos. Em 1950, a proporção de pessoas com 65 anos ou mais ficava entre 4,8% (Japão), e 11,4% (França).

Além disso, Cordero (2005), com base nos dados da PNAD 2001, afirma que a previdência social brasileira possui alto grau de cobertura entre a população idosa (considerando-se idosos acima de 60 anos). Sendo assim, não há motivos

²⁹ Segundo IPEA (2006b: 18), o principal indicador-síntese da demografia que tem sido utilizado nas discussões da reforma previdenciária é a tendência firme de crescimento da expectativa de sobrevida das pessoas idosas (60 anos ou mais). Considerando-se uma comparação recente (1999-2003), os anos de sobrevida do idoso com 60 anos no Brasil teriam aumentado de 17,7 anos, em 1999, para 20,6 anos, em 2003.

³⁰ Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, mais Estados Unidos, Canadá e Japão.

para que o volume desse tipo de beneficiário aumente em proporção não previsível nos próximos anos.

De acordo com o Boletim de Políticas Sociais divulgado pelo IPEA em fevereiro de 2006, o índice de envelhecimento da população (proporção das pessoas de 60 anos ou mais sobre a população entre 0 e 14 anos) vem aumentando, enquanto a razão de dependência, que reflete o peso proporcional da população em idade não ativa sobre a população em idade ativa, vem diminuindo.

Isso quer dizer que, vive-se hoje, no Brasil, o que se convencionou chamar de bônus demográfico, onde a população se concentra nas faixas etárias ativas, tornando este o momento mais propício para o financiamento da previdência. A atual distribuição da estrutura etária representa uma oportunidade única para o crescimento econômico do país e a melhoria da qualidade de vida da população.

De acordo com IPEA (2006a), a situação do Brasil é melhor do que a dos países desenvolvidos ou do Cone Sul, porque aqui o contingente de população em idade de trabalhar supera o da população dependente e, mesmo em 2050, essa relação deverá ser favorável.

No entanto, a possibilidade do bônus demográfico se transformar em algo concreto depende da capacidade da economia do país de crescer e incorporar a população em idade ativa ao mercado de trabalho. No que concerne ao financiamento da previdência social, a questão central é a incorporação dessa população ao mercado de trabalho formal (IPEA, 2006b).

A tabela 3.2.1 mostra que, enquanto a população total brasileira cresceu aproximadamente a 2% ao ano entre 1995 e 2005, a população com 65 anos ou mais cresceu a 4% ao ano. Concomitantemente, estima-se que a população mais jovem, abaixo de 16 anos, tenha sofrido decréscimo de 0,3% ao ano, o que explica sua perda de representatividade no gráfico 3.2.1.

Embora a PEA tenha crescido acima da parcela de inativos (promovendo um pequeno aumento da relação PEA/Inativos de 2,2 em 1995 para 2,4 em 2005) – o que poderia ser um bom indicativo para a relação número de contribuintes por número de beneficiários da previdência –, o crescimento do PIB (2,2% ao ano) foi,

em média, menor que o da PEA (2,9% ao ano) ao longo desses 10 anos. Isso leva a crer que o padrão de remuneração dos trabalhadores vem sendo achatado e que a capacidade de incorporar a população em idade ativa como ocupados no mercado de trabalho tem sido insuficiente.

Tabela 3.2.1

Variação anual da população total, da população menor de 16 anos, da população com 65 anos ou mais, da PEA, dos inativos, do Produto Interno Bruto (PIB), do PIB per capita e da relação entre PEA e inativos.

Brasil, 1995-2005

	População total	População menor de 16 anos	População com 65 anos ou mais	PEA ⁽¹⁾	Inativos ⁽²⁾	PIB	PIB per capita	PEA/ Inativos
1995	-	-	-	-	-	4,2	-	2,2
1996	1,4	(1,6)	3,4	(0,1)	9,7	2,7	1,3	2,0
1997	1,4	0,3	3,1	3,2	(0,7)	3,3	1,9	2,1
1998	1,3	(1,3)	3,0	2,6	2,8	0,1	(1,2)	2,1
1999	3,7	1,6	6,9	5,9	2,3	0,8	(2,8)	2,2
2000 ⁽³⁾	2,0	0,4	2,3	2,3	3,7	4,4	0,8	n.d.
2001 ⁽³⁾	2,0	0,4	2,3	2,3	3,7	1,3	0,8	2,1
2002	1,5	(0,9)	5,1	3,8	0,0	1,9	0,4	2,2
2003	1,5	(0,8)	4,5	2,6	2,3	0,5	(0,9)	2,2
2004	1,5	0,1	2,7	2,8	0,3	4,9	3,4	2,3
2005	1,3	(1,1)	4,5	3,5	(0,3)	2,3	0,9	2,4
1995 - 2005	1,8	(0,3)	3,8	2,9	2,3	2,2	0,4	-
Total em 10 anos	19,2	(2,7)	44,7	32,8	26,1	24,4	4,4	-

Fontes: Dados de população, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Anos selecionados. Elaboração própria. Dados de PIB, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

1 - PEA = População ocupada ou desempregada com 16 anos ou mais.

2 - Inativos = População com 16 anos ou mais que não está ocupada nem desempregada.

3 - Variações anuais dos dados da PNAD estimadas com base nos anos de 1999 e 2001.

n.d. = Não disponível.

Sendo a PEA constituída pelo conjunto de ocupados mais desempregados (com 16 anos ou mais de idade), e tendo o PIB crescido abaixo da PEA, conclui-se que o número de desempregados nessa sociedade tem-se mantido elevado, e os ocupados desse conjunto têm tido sua remuneração deteriorada, apontando para uma das principais causas do surgimento de preocupações e debates acerca da sustentabilidade das contas da previdência.

Outro indicativo de que os rendimentos estão se deteriorando é o fato de o PIB per capita ter aumentado apenas 4,4% ao longo dos 10 anos, inclusive tendo períodos de decréscimo (1998, 1999 e 2003). Isso se deve ao baixo crescimento do PIB em relação ao crescimento populacional.

Na tabela 3.2.2 temos um panorama do mercado de trabalho ao longo dos anos escolhidos para esse estudo. Pode-se observar que a taxa de participação – que mede o quanto as pessoas em idade de trabalhar se inserem no mercado de trabalho, seja como ocupados, seja como desempregados –, pouco variou ao longo dos anos analisados, apesar de a PEA vir crescendo em média a 2,9% a.a., enquanto a população total cresce a 1,8% a.a. (tabela 3.2.1).

Observa-se também que o número de ocupados cresceu a 2,5% a.a., enquanto o de desempregados cresceu a quase 8%. Como a sociedade continua inserindo no mercado de trabalho uma parcela relativamente constante de pessoas em idade ativa, verifica-se aumento da taxa de desemprego em detrimento da taxa de ocupação, demonstrando a incapacidade de absorção do crescimento da população ativa e o estreitamento do mercado de trabalho.

Tabela 3.2.2

Variação anual da PEA, dos ocupados e dos desempregados, e taxas de ocupação e desemprego
Brasil, 1995-2005

	PEA ⁽¹⁾	Ocupados	Desempregados	Taxa de ocupação	Taxa de desemprego	Taxa de participação
1995	-	-	-	94,2	5,8	69,2
1996	0,1	(0,9)	13,3	93,4	6,6	67,1
1997	3,1	2,2	17,3	92,5	7,5	68,0
1998	2,5	1,2	19,0	91,3	8,7	67,9
1999	5,8	5,0	15,2	90,6	9,4	68,7
2000 ⁽²⁾	2,4	2,5	1,0	n.d.	n.d.	n.d.
2001 ⁽²⁾	2,4	2,5	1,0	90,8	9,2	68,1
2002	3,7	4,0	1,2	91,0	9,0	68,9
2003	2,5	1,9	9,8	90,4	9,6	68,9
2004	3,0	3,7	(5,0)	91,1	8,9	69,5
2005	3,4	3,0	7,9	90,8	9,2	70,2
1995-2005	2,9	2,5	7,8	-	-	-
Total em 10 anos	33,0	27,9	111,6	-	-	-

Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

1 - PEA = População ocupada ou desempregada com 16 anos ou mais.

2 - Variações anuais dos dados da PNAD estimadas com base nos anos de 1999 e 2001.

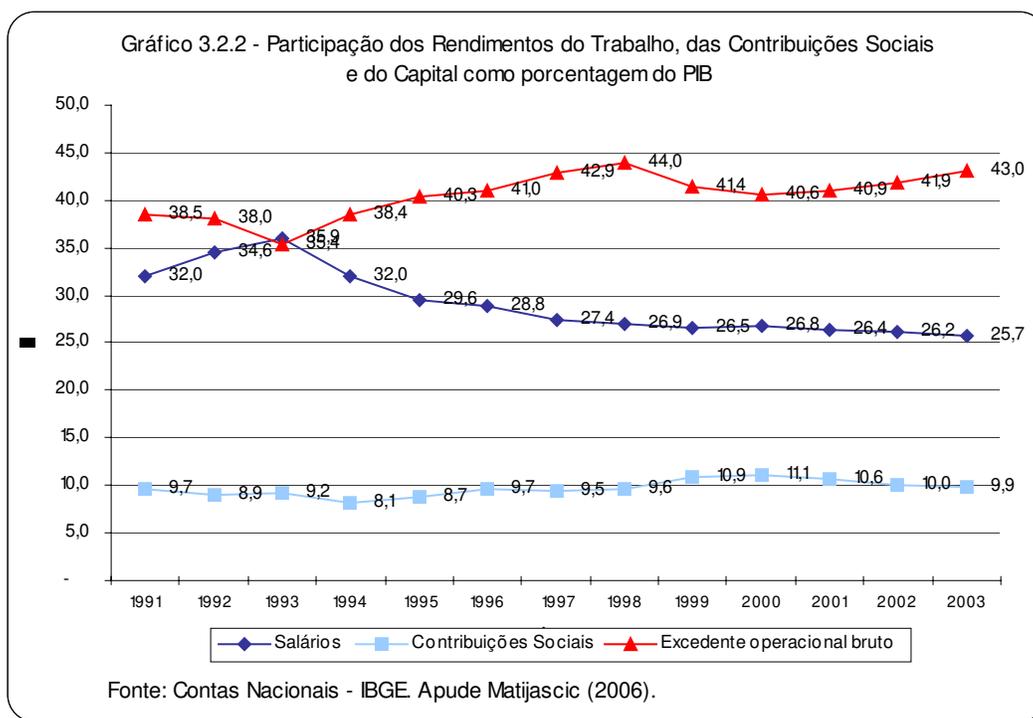
n.d. = Não disponível.

Baltar (2003) explica que a explosão da taxa de desemprego na década de 1990 (na tabela 3.2.2 pode-se observar a elevação da taxa de 5,8% da PEA em

1995, para 9,4% em 1999) teve como principal causa o mau desempenho do emprego assalariado (inclusive do não-agrícola) até o início dos anos 2000.

As implicações disso são várias, mas para a arrecadação previdenciária, especificamente, são que uma parcela cada vez menor da população pode contribuir, enquanto ocupada, para a previdência social. Ademais, o aumento do desemprego denota a instabilidade do mercado de trabalho, onde mesmo que se consiga uma ocupação, as chances dessa ocupação ter certa estabilidade são mínimas, e os rendimentos pagos aos trabalhadores, cada vez menores, resultando contribuições para a previdência instáveis e de valor reduzido.

O resultado das Contas Nacionais disponibilizado pelo IBGE confirma a crença de que o padrão de remuneração dos trabalhadores vem sendo achatado, ao mostrar a queda de participação dos salários como proporção do PIB. Ao mesmo tempo, a participação do excedente operacional bruto (que engloba lucro, juros e aluguéis, portanto, renda de capital), aumenta. No gráfico 3.2.2 percebem-se claramente esses movimentos, evidenciando-se o distanciamento entre as duas curvas.



Segundo Dedecca (2003), a deterioração da distribuição entre lucros e renda do trabalho, em favor do primeiro, e a ampliação dos diferenciais de renda entre os rendimentos oriundos do trabalho, características da década de 1990 que ainda vigoram nos anos 2000, ocorreram por conta do caráter crescentemente financeiro da política econômica predominante no período. A política de elevadas taxas de juros exigiu a liberação de recursos da sociedade para a remuneração do processo de endividamento interno e externo por ela causado. Somando-se a isso as condições de baixo crescimento econômico, tem-se que o aumento da financeirização da economia exigiu que algum segmento da sociedade disponibilizasse os recursos necessários para o processo, e foram os que dependem do rendimento do trabalho para viver que forneceram esses fundos, seja pela transferência líquida de recursos, seja pela redução das oportunidades de trabalho oferecidas pela estrutura econômica.

De acordo com IPEA (2006a) e Matijascic (2006), embora a perda de participação da massa salarial sobre o PIB tenha sido uma realidade em quase todos os países ocidentais, as diferenças do Brasil em relação às sociedades dotadas de proteção social mais evoluída permaneceram elevadas e explicam a fragilidade financeira inerente à previdência brasileira.

Segundo o *Observatoire des retraites* (2004), a participação dos rendimentos provenientes de salário como porcentagem do PIB nos países desenvolvidos ultrapassava largamente os valores observados no Brasil. Enquanto aqui salários mais contribuições sociais representavam 37,9% do PIB, em países como a Suíça, os Estados Unidos, a Alemanha e a França, os salários mais contribuições representavam 62,5%, 58,7%, 54,2%, 51,9%, respectivamente, como porcentagem do PIB, no ano 2000. Outro estudo, de Matijascic e Kay (2006b), mostra que a proporção de salários mais contribuições como porcentagem do PIB do Brasil assemelha-se à dos demais países latino-americanos; em 2003, no Brasil essa proporção era de cerca de 35%, na Venezuela era de 32,5%, no México era de 34,5%, e, no Chile, era de 46,5%. O Chile aparece como o país latino-americano que mais se aproxima dos países europeus nesse quesito. Mesmo assim, o país europeu com a menor relação

“salários mais contribuições sociais/PIB” é Portugal, com 60,4%, enquanto a maior relação é a da Suécia, 74,8%. O estudo traz ainda dados atualizados para Alemanha e França (cujos índices em 2000 eram 54,2% e 51,9%, respectivamente), que passaram a registrar 68,9% e 66,9%, respectivamente, demonstrando que, ao menos nesses países, a proporção de salários mais contribuições sociais sobre o PIB vem aumentando, enquanto em países como o Brasil, vem diminuindo (gráfico 3.2.2).

Nas palavras de Matijascic (2006), *“a relação de trabalho baseada hegemonicamente no salário enquanto forma de ocupação e a parcela do PIB destinada a ele são condições imprescindíveis para a viabilidade atuarial de modelos baseados no seguro social. Se a parcela dos salários for reduzida, os recursos tendem a ser escassos para atender às demandas, especialmente num contexto de renda reduzida e grande desigualdade no acesso às riquezas típico da heterogeneidade social da América Latina”*.

Antes de continuar, faz-se necessário explicar porque se utilizam, durante todo o estudo, o trabalho principal e o seu rendimento. Há vários motivos para que o trabalho principal declarado na PNAD seja assim classificado. Em geral, considera-se trabalho principal aquele que remunera mais, que remunera com maior regularidade, em cuja atividade o declarante dispense a maior parte de seu tempo não-livre, que é feito habitualmente, enfim, aquele que permite ao trabalhador se sustentar (ou pelo menos é responsável por boa parte de seu sustento e de sua família) da forma mais estável possível. Portanto, acredita-se que, se o ocupado vai contribuir para a previdência, é sobre esse trabalho, prioritariamente.

Um outro fator importante sobre a remuneração dos trabalhadores é sua relação com os benefícios pagos pela previdência social. Na tabela 3.2.3 representam-se média, mediana, moda e massa dos rendimentos do trabalho principal dos empregados com carteira assinada (independentemente de pertencerem ao setor público ou ao privado, de idade e de setor de atividade),

bem como as mesmas estatísticas sobre os benefícios de aposentadoria e pensão declarados na PNAD³¹.

Tabela 3.2.3

Média, Mediana, Moda e Massa dos rendimentos de trabalho principal para empregados com carteira assinada e dos rendimentos de benefícios de pensão e/ou aposentadoria

Brasil, 1995 e 2005.

	Pessoas que recebem	Média	Mediana	Moda	Massa (em milhões)
1995 ⁽¹⁾					
Empregados com carteira - total (A)	20.471.138	945,2	572,7	212,1	19.349,7
Empregados com carteira	19.494.494	974,7	593,9	212,1	19.001,5
Empregados domésticos com carteira	976.644	356,5	318,2	212,1	348,2
Benefícios de aposentadoria e pensão - total (B)	15.413.767	610,5	233,3	212,1	9.409,4
Benefícios diferentes de um salário mínimo	8.406.322	942,5	447,6	297,0	7.922,9
Relação B/A	75,3	64,6	40,7	100,0	48,6
2005					
Empregados com carteira - total (A)	28.356.675	805,8	520,0	300,0	22.851,0
Empregados com carteira	26.630.311	832,2	550,0	300,0	22.163,1
Empregados domésticos com carteira	1.726.364	398,5	320,0	300,0	687,9
Benefícios de aposentadoria e pensão - total (B)	22.923.329	688,4	300,0	300,0	15.779,8
Benefícios diferentes de um salário mínimo	11.788.999	1055,2	670,0	600,0	12.439,5
Relação B/A	80,8	85,4	57,7	100,0	69,1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: (1) Em Reais de setembro de 2005, corrigido pelo INPC.

A relação entre a média dos benefícios de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social, e a média dos rendimentos de trabalho principal dos empregados com carteira assinada aumenta de 64,6%, em 1995, para 85,4%, em 2005.

Isso pode ser explicado, primeiro, pelo aumento real do valor da média dos benefícios em quase 13%, enquanto o valor médio dos rendimentos do trabalho principal para os empregados com carteira assinada teve queda real de quase 15%. Mas também pode ser explicado pelo aumento da relação entre número de benefícios e número de empregados com carteira assinada, contribuintes portanto, de 75,3% para 80,8%.

³¹ Foram excluídos os valores nulos tanto dos rendimentos do trabalho principal, quanto dos benefícios de aposentadoria e pensão. Os valores de 1995 foram corrigidos pelo INPC e encontram-se em valores de setembro (mês de referência das PNADs) de 2005.

Invertendo-se essa relação tem-se, em 1995, 1,3 empregados contribuintes para cada benefício pago, enquanto em 2005 essa relação cai para 1,2. A mudança parece pequena, mas os fatos de a relação ser tão baixa e, além disso, de estar diminuindo, causam preocupação.

Mesmo que os empregados com carteira assinada não sejam os únicos contribuintes para a previdência social, e ainda que o valor de sua contribuição seja pequeno, se comparado ao que o empregador contribui por ele (IPEA, 2006a: 484), é sobre cada emprego formal que se dá a contribuição mais estável que se pode esperar. Ademais, os empregados com carteira assinada constituem a maioria dos ocupados que contribuem para a previdência.

Voltando à tabela 3.2.3, percebe-se claramente a deterioração da média e da mediana dos rendimentos do total dos empregados com carteira assinada, fortemente influenciadas pela tendência dos empregados não-domésticos. Os empregados domésticos, por sua vez, tiveram essas duas medidas estatísticas aumentadas, mas, além de sua representatividade, embora crescente (de 5% em 1995 para 6% em 2005), não ser alta o suficiente para amenizar a queda do total dos rendimentos, o aumento real da média de rendimentos que estes tiveram (cerca de 12% de 1995 para 2005) foi inferior à queda real da média de rendimentos daqueles (15% entre 1995 e 2005).

Pode-se concluir que a queda dos rendimentos médios do trabalho principal dos empregados com carteira assinada só não foi maior por causa da política de valorização do salário mínimo, iniciada no governo Lula em 2003. Verifica-se que apenas a moda dos rendimentos apresentou aumento para todas as categorias da tabela 3.2.3, sendo, historicamente, marcada pelo valor do salário mínimo em cada ano.

A partir dos dados de moda tanto dos rendimentos do trabalho, quanto dos benefícios, poderia-se argumentar em favor da desvinculação do valor dos benefícios previdenciários, de modo a permitir aumentos reais de valor para os rendimentos do trabalho, sem que isso signifique aumentos reais de reajuste para a maioria das aposentadorias e pensões. Entretanto, vê-se claramente que o

problema maior não é o aumento dos benefícios, mas sim a queda dos rendimentos do trabalho.

Além disso, o aumento dos benefícios de salário mínimo não é o único e nem o maior responsável pelo aumento da média dos benefícios. Analisando-se apenas os benefícios de valor diferente do que remunera o salário mínimo, percebe-se que sua representação é majoritária nos dois anos; tais benefícios representavam 54,5% do total em 1995 e 51,4% em 2005. Embora sua representatividade tenha diminuído, a média do valor dos benefícios aumentou em 12%, muito próximo do aumento da média do valor do total de benefícios. É importante ressaltar, ainda, que a massa de benefícios em valor diferente do valor do salário mínimo representava 84,2% do total em 1995 e 78,8% em 2005.

Conclui-se, portanto, que desvincular o valor do piso dos benefícios previdenciários do valor do salário mínimo não resolveria os problemas a que se propõe (permitir a valorização dos rendimentos do trabalho, sem com isso pressionar por mais gastos com os benefícios previdenciários), dado que seu volume é reduzido face ao volume dos demais benefícios, que além de ser 5,3 vezes maior do que o volume de benefícios no valor do salário mínimo em 1995, e 3,7 vezes maior em 2005, ainda cresceu praticamente na mesma proporção do que estes.

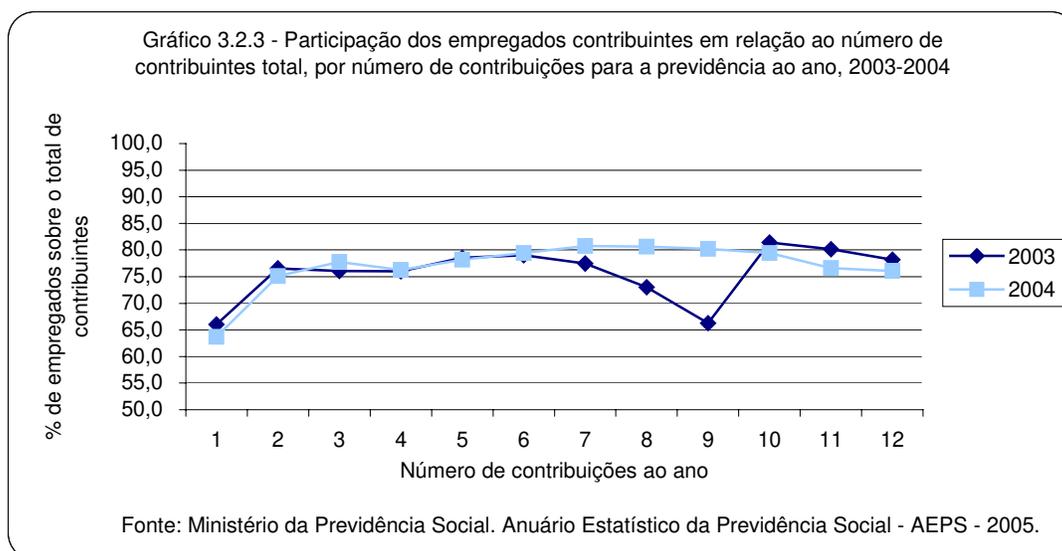
Outro fator a ser considerado, voltando-se novamente para a questão da arrecadação previdenciária, é o da ainda baixa parcela da população ocupada contribuinte para a previdência social. Delgado e Quirino (2005) apontam para o fato de que, entre 1980 e 2000, o sistema previdenciário brasileiro perdeu parcela importante de contribuintes, em face do aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho no período. Mas com o aumento do número de empregados com carteira assinada nos últimos anos, a proporção de contribuintes sobre o total da população ocupada aumentou, e tende a continuar aumentando (ver tabela 3.1.3).

Por fim, vale lembrar que, mesmo que a parcela de contribuintes para a previdência social aumente, é preciso atentar para a “qualidade” dessa contribuição. É preciso que o contingente de pessoas empregadas com carteira

assinada cresça além das demais ocupações, e assuma uma importância bastante superior à do contingente de pessoas à margem de qualquer possibilidade de contribuição (ocupados sem carteira assinada, de baixa remuneração), para que a densidade de contribuições aumente de fato.

Densidade de contribuições, segundo IPEA (2006a), é o número médio de contribuições mensais que cada contribuinte faz ao longo de um período determinado, que pode ser de um ano. Esse número, além de ser parcialmente definido pelas regras que regem a estrutura de contribuições, está também estreitamente ligado às condições do mercado de trabalho. Quanto maior a rotatividade da mão-de-obra, por exemplo, menor tende a ser a densidade de contribuições, dado que o trabalhador ficará algum tempo desempregado – e, provavelmente, sem contribuir para o sistema. De forma semelhante, quanto maior o nível de desemprego, e quanto maior o nível de emprego não-formal, menor tenderá a ser a densidade de contribuições.

Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2005 revelam que a densidade de contribuições dos empregados (não-domésticos) caiu de 9, em 1996, para 7,9, em 2000, e desde então vem se recuperando, chegando a 8,8 em 2004. A média de densidade de contribuições dos empregados entre 1996 e 2004 foi de 8,7. Para os demais contribuintes, a média fica um pouco abaixo da dos empregados, tendo sido de 8,6 em 2004.



O gráfico 3.2.3 mostra quanto os empregados (não-domésticos) contribuintes representam sobre o total de contribuintes, segundo o número de contribuições por ano, para os anos de 2003 e 2004³². Pode-se observar que os empregados representam, em média, mais do que 75% dos contribuintes. Ademais, salvo exceções, à medida que o número de contribuições aumenta, a participação dos empregados tende a aumentar em relação aos demais contribuintes. Um último dado importante é que 50% dos empregados contribuíram 11 ou 12 vezes ao ano, nos anos de 2003 e 2004, sendo que 40% contribuíram 12 vezes em 2003, e 43%, em 2004. Para os demais contribuintes, 45% contribuíram entre 11 e 12 vezes ao ano, em 2003, e 50%, em 2004, com 37% contribuindo 12 vezes em 2003, e 44%, em 2004. Conclui-se que há ainda muito espaço para estimular o aumento da densidade de contribuições, principalmente entre os não-empregados.

Depreende-se do exposto até aqui, que as condições de arrecadação e, por conseguinte, de financiamento da previdência social, têm sido malogradas pelo mau funcionamento do mercado de trabalho. O que veremos no item seguinte são as particularidades do mercado de trabalho privado, não-agrícola, para os ocupados entre 16 e 64 anos de idade, e as condições do financiamento do Regime Geral da Previdência Social pelo lado das contribuições dos trabalhadores, com um detalhamento para a parcela maior de contribuintes, que é a de empregados com carteira assinada.

³² Até a data dessa dissertação, os dados para o ano 2005 estavam disponíveis, porém incompletos, porque faltavam os números referentes aos meses de novembro e dezembro desse ano. A inclusão do ano de 2005 abriria espaço para uma análise equivocada dos dados.

3.3 – Regime Geral da Previdência Social: arrecadação e condições de financiamento

Definições de ocupados e beneficiários

Com a finalidade de encontrar explicações objetivas para o surgimento e aprofundamento do desequilíbrio das contas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) a partir de 1995 (IPEA, 2006a: 470), apresentam-se, nesse item do trabalho, dados estatísticos baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)³³ e nas informações oficiais disponibilizadas pelo governo através do Ministério da Previdência e Assistência Social, além das fornecidas por instituições relacionadas à Previdência Social.

Como a grande maioria dos contribuintes para a previdência pública do setor privado são os empregados com carteira assinada (contribuintes compulsórios, portanto) não-domésticos do setor privado não-agrícola, esse será o principal conjunto analisado. Os empregados com carteira assinada não-domésticos do setor privado não-agrícola representavam 53% do total de ocupados contribuintes (inclusive os agrícolas) em 1995 e 58% em 2005; somavam 56%, em 1995, e 61%, em 2005, do total de ocupados não-agrícolas (dos setores privado e público); e 74%, em 1995, e 77%, em 2005, dos ocupados do setor privado não-agrícola.

Tomando-se ainda por base a idade mínima de 16 anos para ingresso no mercado de trabalho formal, e 65 anos como a idade recomendada para que os homens³⁴ do setor privado não-agrícola se aposentem (excetuando-se os casos de aposentadoria por contribuição), torna-se necessário também selecionar os ocupados que estejam na faixa etária de 16 a 64 anos de idade.

³³ Para os anos de 2004 e 2005, exclui-se toda a zona rural da Região Norte do Brasil – que até 2004 não figurava nas pesquisas da PNAD –, para manter a comparabilidade entre os anos.

³⁴ Segundo a PNAD 2005, os homens são maioria entre os contribuintes (59%) e entre os aposentados (53,5%), mas entre os pensionistas, as mulheres representam 90% dos beneficiários.

Para contribuir é preciso que o trabalho seja remunerado, logo, foram excluídos os ocupados com rendimento nulo³⁵.

A contribuição dos empregados privados do setor agrícola é também uma questão difícil de ser analisada, porque os que contribuem são poucos (apenas 18% em 1995 e 23% em 2005, segundo a tabela 3.1.3) e a aposentadoria rural desobriga o indivíduo da contribuição. Sendo assim, foram também excluídos da análise os ocupados pertencentes a esse conjunto.

Então, para efeito de simplificação dos cálculos com os dados da PNAD, foram selecionados todos os ocupados do setor privado, não-agrícola, entre 16 e 64 anos, com rendimento do trabalho principal não nulo, com e sem contribuição para a previdência. Em alguns casos, a seleção foi mais rigorosa e exigiu, além das características anteriores, que os ocupados fossem empregados com carteira assinada não-domésticos, o que se considera o núcleo mais sólido da base de contribuição.

Quanto aos benefícios da Seguridade Social, existem três tipos: previdenciários, acidentários e assistenciais. Os previdenciários, alvo do presente estudo, são as aposentadorias, as pensões e os auxílios temporários (Cordero, 2005). As PNADs trazem quatro tipos de benefícios previdenciários explícitos: aposentadoria, pensão, outra aposentadoria e outra pensão, e é sobre eles que se baseia a análise que segue. Somando-se esses quatro benefícios, obtém-se, em setembro de 1995, pouco mais de 16 milhões de benefícios. Para 2005, esse número é de mais de 24,5 milhões, representando um aumento no número de benefícios emitidos mensalmente de 53% ao longo dos dez anos que compõem o período estudado (ver tabela anexa 3.3.1).

Porém, pela PNAD não é possível identificar se o beneficiário aposentado pertencia ao setor público ou ao setor privado enquanto ocupado. Tampouco é possível identificar que tipo de pensão o pensionista recebe, ou ainda, em caso de pensão por morte, se o gerador da pensão pertenceu ao setor privado ou ao setor

³⁵ Do total de ocupados do setor privado, não-agrícola, entre 16 e 64 anos de idade, em 2005, 2,6% declararam receber rendimento nulo de trabalho principal, sendo que 2,3 eram ocupados não-remunerados por declaração na variável de posição na ocupação. Dentre os contribuintes para a Previdência Social, 0,3% declararam ter rendimento de trabalho principal nulo, sendo que 0,2% eram ocupados não-remunerados por declaração na variável de posição na ocupação.

público. Também não foram encontradas informações oficiais do Ministério da Previdência Social sobre o quantitativo de número de benefícios pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPP), responsável pela previdência dos servidores públicos. Há informações sobre o quantitativo em moeda, mas dadas as disparidades de valores dos benefícios, torna-se muito difícil estimar o número de benefícios através da análise dos valores pagos (por média, por exemplo).

Pelas informações provenientes de artigos disponibilizados na internet³⁶, estima-se que cerca de 12,5% dos benefícios pagos em 2002 sejam devidos à previdência do setor público (União e Estados). Essa estimativa vai no mesmo sentido da Nota Técnica do Banco Central do Brasil nº 32 de dezembro de 2002³⁷, que diz serem os beneficiários do setor público cerca de 11,3% para o ano de 2000. Sendo assim, o “crescimento” estimado entre 2000 e 2002 através dessas porcentagens será usado como medida aproximada do crescimento do número de benefícios públicos ao longo dos anos, supondo-se que eles tenham crescido em quantidade a taxas constantes. Estima-se, portanto, que os benefícios dos servidores públicos estejam próximos de 9%, em 1995, e 14%, em 2005, do total de benefícios de aposentadoria e pensão. Esses valores, embora arbitrários, permitem chegar a resultados de número de benefícios do setor privado próximos aos dos Anuários Estatísticos da Previdência Social. Segundo o AEPS (2005), o número de benefícios emitidos pelo RGPS em setembro de 2005, mês de referência das PNADs, foi de 20.918.010, próximo do valor estimado no quadro 3.2.1, de 19.714.063. Em dezembro de 1995, segundo o suplemento histórico do AEPS (2002), os benefícios emitidos foram 14.507.249, valor também próximo dos 14.026.528 estimados pela PNAD (lembrando-se que a PNAD é uma pesquisa amostral, enquanto os dados do Ministério da Previdência Social devem corresponder fielmente à realidade).

De qualquer forma, podem-se também relacionar os dados da PNAD com os dos AEPS. Como resultado, vê-se no quadro 3.3.1 que tanto a ocupação do núcleo mais sólido de contribuintes (os empregados com carteira assinada não-

³⁶ Exemplo de artigo: “O regime de previdência deve ser unificado?” Publicado no Jornal Valor Econômico, dia 09/05/2003 sob a autoria de Antonio Fiorenco e Fernando Veloso. Site: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/noticias/n0002114.pdf.

³⁷ Site: <http://www.bcb.gov.br/pec/NotasTécnicas/Port/2002nt32reformasprevidp.pdf>, página 17.

domésticos do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos), quanto a quantidade de benefícios cresceram a 4% ao ano no período de 1995 a 2005, fazendo com que a relação entre empregados contribuintes e benefícios de aposentadoria e pensão permanecesse praticamente inalterada. Obviamente, isso é uma estimativa, dado que a PNAD é uma pesquisa amostral, e dado que ao longo desses 10 anos estudados houve oscilações importantes no mercado de trabalho. Mas esses dados reforçam a idéia já colocada de que não se pode atribuir exclusivamente à relação entre contribuintes e beneficiários o desequilíbrio das contas do RGPS.

Quadro 3.3.1			
	1995	2005	Variação ao ano
Empregados com carteira assinada (A)	15.479.478	23.090.025	4,1
Total de benefícios de aposentadoria e pensão	15.413.767	22.923.329	4,0
Benefícios dos servidores públicos (estimado)	1.387.239	3.209.266	8,7
Benefícios do RGPS (estimado) (B)	14.026.528	19.714.063	3,5
Relação A/B	1,10	1,17	-
Benefícios do RGPS (AEPS) (C)	14.507.249	20.918.010	3,7
Relação A/C	1,07	1,10	-
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Brasil. Elaboração própria.			

Ocupados por posição na ocupação

Analisando-se a participação dos ocupados contribuintes sobre o total de ocupados, percebe-se que a relação entre contribuintes e beneficiários poderia ter sido maior. A tabela 3.3.1 mostra a participação relativa dos ocupados contribuintes por posição na ocupação; a participação relativa do total de ocupados por posição na ocupação; suas respectivas variações entre 1995 e 2005; e a participação dos ocupados contribuintes sobre o total de ocupados.

Um fato animador é o crescimento da parcela de ocupados que contribui, acima da variação do total de ocupados. Enquanto esta foi de 41,9%, aquela foi de 42,7%. A diferença é pequena, ainda mais quando se consideram 10 anos de história, mas se continuar existindo, a razão 'ocupados contribuintes/ total de ocupados' para a previdência pode se elevar.

Observa-se que os empregados com carteira assinada do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos são a maioria, tanto entre os ocupados que contribuem para a previdência, quanto no conjunto total de ocupados. Confirma-se que esse número é muito superior quando se trata apenas da parcela de ocupados contribuintes.

Tabela 3.3.1

Proporção de ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação
Brasil, 1995 e 2005

Posição na Ocupação	Com contribuição (A)		Variação 95- 2005	Total (B)		Variação 95- 2005	(A/B)	
	1995	2005		1995	2005		1995	2005
Empregados com carteira assinada	74,1	77,4	49,2	40,7	42,1	46,8	100,0	100,0
Empregados sem carteira assinada	1,7	2,4	99,1	15,4	17,1	57,4	6,0	7,6
Empregados domésticos com carteira	4,4	5,7	87,6	2,5	3,1	77,7	100,0	100,0
Empregados domésticos sem carteira	0,6	0,6	43,5	9,3	8,3	26,9	3,2	3,7
Conta-própria	11,8	7,7	(7,5)	26,8	24,1	27,6	23,9	17,3
Empregadores	7,4	6,2	19,4	5,3	5,4	42,2	75,2	63,1
Total	100,0	100,0	42,7	100,0	100,0	41,9	54,5	54,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Mas, embora tenham aumentado sua participação entre os contribuintes e no total de ocupados, a posição dos empregados com carteira assinada não foi a que cresceu com mais intensidade no período analisado. Para o conjunto de contribuintes a posição líder em crescimento é a de empregados sem carteira assinada (99,1% em 10 anos); que justamente por serem sem carteira assinada, não se pode dizer que sua contribuição seja estável, o que seria mais interessante em termos de densidade de contribuição e de capacidade de arrecadação para a previdência.

Para o total de ocupados, o maior crescimento está na posição de empregados domésticos com carteira assinada (77,7% em 10 anos), mas esse aumento não significou muita coisa em termos de aumento de contribuição, já que os empregados domésticos representam a menor parcela dos ocupados e sua remuneração média é sempre inferior à média do total de ocupados.

Perderam importância, para o conjunto dos contribuintes, os conta-própria e os empregadores, sendo que os primeiros tiveram inclusive variação negativa em seu montante entre 1995 e 2005 (decréscimo de 7,5%).

Ou seja, seguindo um movimento que já vinha ocorrendo desde o início da década de 1990, a ocupação cresceu mais onde a produtividade é mais baixa, o vínculo é mais frágil e os rendimentos são inferiores (Branco, 1995).

Analisando-se a relação entre o total de ocupados contribuintes e o total de ocupados, tem-se uma ligeira manifestação de queda (de 54,5% para 54,4%), demonstrando as dificuldades de manutenção e aumento dessa relação ao longo da década.

É preciso garantir, agora, que a relação entre contribuintes e total de ocupados aumente nos próximos anos, preferencialmente acima do crescimento do número de benefícios, para que o desequilíbrio do RGPS não se acentue por conta da queda da relação contribuintes/beneficiários. E os dados da tabela 3.3.1 revelam que há muito espaço ainda para aumentar o número de contribuintes para a previdência, assim como há muito espaço para ampliar o número de empregados com carteira assinada (essencial para o contingente de contribuintes).

Se a parcela de ocupados contribuintes para a previdência conseguiu ao menos se manter no mesmo patamar em 10 anos, deve-se verificar, como causas do desequilíbrio das contas do RGPS, a evolução dos rendimentos sobre os quais se contribui, bem como a evolução do valor dos benefícios pagos.

Esse tema já foi abordado anteriormente de forma rápida, e foi possível concluir que o valor médio dos rendimentos do trabalho principal teve queda real para os empregados com carteira de uma forma geral, enquanto o valor médio real dos benefícios pagos aumentou.

Tabela 3.3.2

Rendimento médio mensal do trabalho principal dos ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação
Brasil, 1995 e 2005

Posição na Ocupação	Com contribuição para previdência		Variação 95- 2005	Total		Variação 95- 2005
	1995	2005		1995	2005	
Empregados com carteira assinada	990,7	831,5	(16,1)	990,7	831,5	(16,1)
Empregados sem carteira assinada	1.423,3	1.288,3	(9,5)	561,4	512,1	(8,8)
Empregados domésticos com carteira	358,0	397,8	11,1	358,0	397,8	11,1
Empregados domésticos sem carteira	452,7	359,7	(20,5)	256,4	230,9	(9,9)
Conta-própria	1.787,4	1.535,4	(14,1)	951,8	708,9	(25,5)
Empregadores	3.745,1	2.961,7	(20,9)	3.310,9	2.465,4	(25,5)
Total	1.267,2	1.001,4	(21,0)	954,4	771,6	(19,2)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: Valores de 1995 em Reais de 2005, segundo deflator INPC.

A tabela 3.3.2 complementa a 3.3.1, mostrando o rendimento médio mensal do trabalho principal daqueles ocupados. Nota-se, em primeiro lugar, que o rendimento médio contraiu-se em torno de 20%, tanto para os contribuintes, quanto para o total de ocupados. Todas as posições registraram queda real de rendimento médio, exceto os empregados domésticos com carteira assinada, que tiveram aumento de 11%.

Mas a média dos rendimentos pode ser enganosa, dada a desigualdade de renda no Brasil. Se a média de rendimentos da tabela 3.3.2, apesar de sua diminuição real, parece elevada, olhando-se para as medianas dos rendimentos do trabalho principal, na tabela 3.3.3, percebe-se claramente a desigualdade entre os rendimentos e, mais do que isso, quão distante o rendimento médio está do rendimento máximo que a metade menos favorecida dos ocupados consegue auferir.

Comprova-se o achatamento dos salários dos empregados pela aproximação de sua mediana com a faixa de renda entre 1 e 2 salários mínimos em 2005 (no valor de R\$300,00), enquanto em 1995 a mediana dos salários oscilava entre 1,5 e 4 salários mínimos (no valor de R\$212,1 em termos reais).

Tabela 3.3.3

Rendimento mediano mensal do trabalho principal dos ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação
Brasil, 1995 e 2005

Posição na Ocupação	Com contribuição para previdência		Variação 95- 2005	Total		Variação 95- 2005
	1995	2005		1995	2005	
Empregados com carteira assinada	636,4	560,0	(12,0)	636,4	560,0	(12,0)
Empregados sem carteira assinada	848,5	700,0	(17,5)	339,4	320,0	(5,7)
Empregados domésticos com carteira	318,2	320,0	0,6	318,2	320,0	0,6
Empregados domésticos sem carteira	318,2	300,0	(5,7)	212,1	200,0	(5,7)
Conta-própria	1060,6	1000,0	(5,7)	530,3	400,0	(24,6)
Empregadores	2545,5	2000,0	(21,4)	2121,2	1500,0	(29,3)
Total	653,3	600,0	(8,2)	530,3	450,0	(15,1)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: Valores de 1995 em Reais de 2005, segundo deflator INPC.

Nota-se também que o rendimento máximo da metade pior remunerada dos empregados domésticos com carteira (cuja média havia aumentado em 11%) teve aumento real de, no máximo, 0,6%.

Comparando-se as variações no período de 1995 a 2005 das médias e das medianas dos rendimentos, extrai-se o fato de que, se a desigualdade de renda no país diminuiu nesses 10 anos, não foi pelo aumento real dos rendimentos, mas pela contração dos rendimentos mais altos em intensidade maior do que a contração dos mais baixos.

Já a tabela 3.3.4 mostra a massa de rendimentos (em milhões de Reais de setembro de 2005) dos mesmos ocupados das tabelas imediatamente anteriores.

A massa de rendimentos expandiu-se em quase todas as posições na ocupação, não por conta da elevação dos rendimentos, como se viu, mas por conta da incorporação de novos ocupados. Até por isso os aumentos são de pouca expressividade (13% para o total de contribuintes e 15% para o total de ocupados).

Tabela 3.3.4

Massa de rendimentos do trabalho principal dos ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por posição na ocupação (em milhões de Reais)

Brasil, 1995 e 2005

Posição na Ocupação	Com contribuição para previdência		Variação 95- 2005	Total		Variação 95- 2005
	1995	2005		1995	2005	
Empregados com carteira assinada	15.343,0	19.199,0	25,1	15.343,0	19.199,0	25,1
Empregados sem carteira assinada	512,0	922,0	80,2	3.347,0	4.806,0	43,6
Empregados domésticos com carteira	327,0	681,0	107,8	327,0	681,0	107,8
Empregados domésticos sem carteira	52,0	60,0	14,0	919,0	1.050,0	14,3
Conta-própria	4.417,0	3.510,0	(20,5)	9.846,0	9.356,0	(5,0)
Empregadores	5.819,0	5.494,0	(5,6)	6.842,0	7.246,0	5,9
Total	26.476,0	29.865,0	12,8	36.893,0	42.338,0	14,8

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: Valores de 1995 em Reais de 2005, segundo deflator INPC.

É preocupante ver que a massa de rendimentos dos empregados não-domésticos com carteira cresceu sensivelmente menos do que a dos sem carteira, principalmente entre os que contribuem para a previdência (25,1% para os com carteira e 80,2% para os sem carteira). Porque é bom que a massa de rendimentos aumente, especialmente quando os ocupados contribuem para a previdência, em termos de arrecadação; mas é a parcela de ocupados com carteira que mais gera contribuição. Isso significa que os novos ocupados se inseriram mais em ocupações sem direitos sociais, e sem muitas garantias de continuar trabalhando (porque é muito mais fácil demitir um trabalhador sem carteira do que um com carteira) e, portanto, não geram contribuições de “boa qualidade” para a previdência.

Através da análise dos conta-própria e dos empregadores certifica-se, mais uma vez, o maior achatamento dos rendimentos mais elevados, já que ambas as posições registraram aumento de número de pessoas no total de ocupados, conforme a tabela 3.3.1, e aqui têm sua massa, se não diminuída, aumentada em pouco. A massa dos conta-própria contribuintes para a previdência foi bastante reduzida ao longo dos anos, mas, além da redução da média e da mediana dos rendimentos, ainda tiveram decréscimo no volume de pessoas.

Uma vez concluída a análise mais detalhada sobre os ocupados e seus rendimentos, é interessante olhar, ainda, a inserção desses ocupados e seus rendimentos distribuídos por setor de atividade.

Ocupados por posição na ocupação e de setor de atividade

Na primeira tabela desse próximo bloco de análise tem-se a relação entre ocupados contribuintes para a previdência social e total de ocupados nas mesmas posições na ocupação, mas agora também por setor de atividade.

A variação dos contribuintes com carteira assinada se dá pelo aumento ou diminuição do contingente de pessoas nessa posição, já que todo trabalhador com carteira torna-se contribuinte compulsoriamente. Sendo assim, não há o que analisar nessa tabela para tais ocupados.

O que se percebe é uma variação positiva, embora discreta, na parcela de empregados sem carteira assinada, tanto domésticos (de 3,2%, em 1995, para 3,7%, em 2005), quanto não-domésticos (de 6%, em 1995, para 7,6%, em 2005), como visto na tabela 3.3.1. Decompondo-se essas informações por setor de atividade³⁸, observa-se que o aumento de contribuintes sobre o total para os empregados não-domésticos ocorre em todos os setores, menos no terciário pessoas, único setor onde se inserem os empregados domésticos, e, portanto, onde estes tiveram seu crescimento.

A maior taxa de “conversão” à contribuição dos empregados não-domésticos sem carteira se deu no setor terciário comunidade; cujas atividades são serviços destinados à coletividade, como saúde e educação. Depois desse setor, vêm, com igual crescimento, o setor terciário empresas – de serviços prestados em auxílio da produção, que vão desde limpeza e manutenção de imóveis até o transporte e comércio de mercadorias, incluindo os serviços bancários –, e o setor indústria de transformação – que inclui todos os tipos de indústria, exceto a da construção.

³⁸ Para detalhamento dos setores de atividade, ver quadro anexo.

Tabela 3.3.5

Relação entre ocupados contribuintes e total de ocupados do setor privado não agrícola entre 16 e 64 anos, por posição na ocupação e setor de atividade.
Brasil, 1995 e 2005

Posição na ocupação	Setor de atividade					Total
	Indústria de Transformação	Indústria de Construção	Terciário			
			Comunidade	Empresas	Pessoas	
1995						
Empregados com carteira assinada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregados sem carteira assinada	5,0	3,0	11,9	8,4	5,8	6,0
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	100,0	100,0
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	3,2	3,2
Conta-própria	14,1	16,5	39,2	42,1	22,1	23,9
Empregadores	74,2	54,1	84,6	81,2	75,1	75,2
Total	74,8	36,3	75,2	66,7	42,4	54,0
2005						
Empregados com carteira assinada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregados sem carteira assinada	6,9	3,1	17,3	11,6	5,6	7,6
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	100,0	100,0
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	3,7	3,7
Conta-própria	11,2	11,6	36,0	32,0	15,8	17,5
Empregadores	63,2	40,1	69,8	74,1	60,9	63,1
Total	67,9	31,2	73,2	70,3	43,4	54,5

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

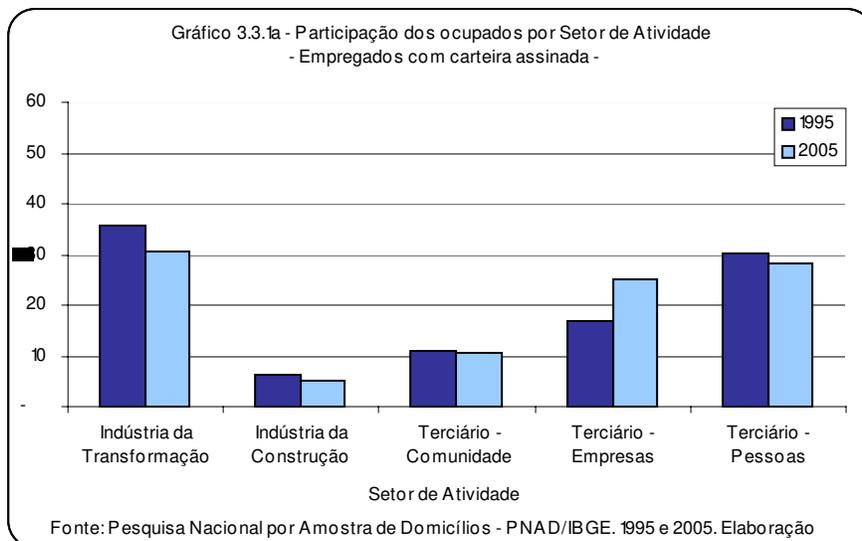
Os gráficos 3.3.1 a, b, c, d, e permitem a visualização das alterações nas participações dos ocupados contribuintes por setor de atividade, para posições na ocupação selecionadas, entre 1995 e 2005. A tabela 3.3.6 auxilia a compreensão dos gráficos, mostrando a variação do número de pessoas ao longo dos 10 anos em cada setor de atividade.

Tabela 3.3.6

Variação do número de ocupados contribuintes entre 1995 e 2005 por posição na ocupação e setor de atividade

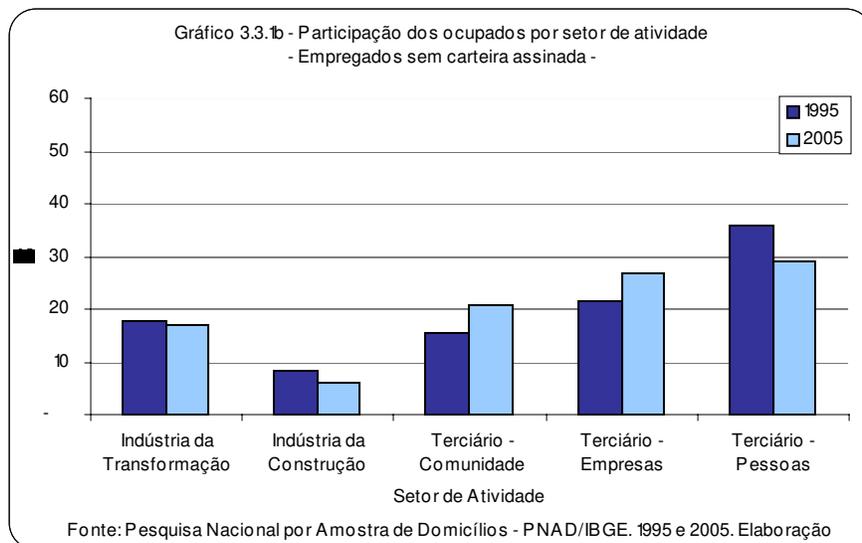
Posição na Ocupação	Setor de atividade					Total
	Indústria de Transformação	Indústria de Construção	Terciário			
			Comunidade	Empresas	Pessoas	
Empregado com carteira assinada	28,7	21,6	46,6	119,9	40,6	49,1
Empregado sem carteira assinada	88,5	42,7	166,6	149,7	61,8	99,1
Conta-própria	134,4	3,5	33,2	1,0	(27,8)	(7,7)
Empregadores	(2,8)	14,8	20,6	36,7	21,2	19,3
Total	29,4	18,1	47,8	92,1	33,0	42,6

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.



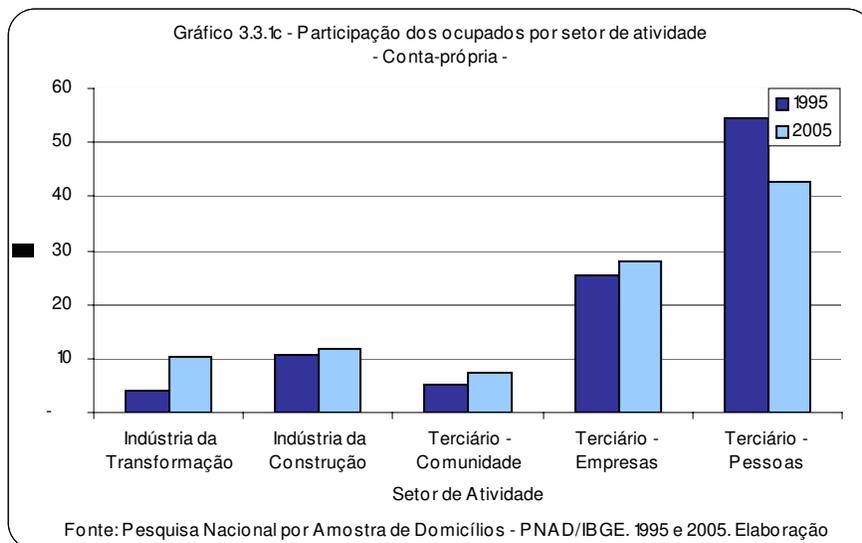
Pelo gráfico 3.3.1a, a maior parte dos empregados com carteira encontrava-se ocupada na indústria de transformação em 1995, e também em 2005. Entretanto, observa-se a migração desses empregados dos setores de indústria de transformação e indústria de construção para o setor terciário de empresas (que cresceu 120% em número de pessoas ao longo dos 10 anos), demonstrando, provavelmente, o efeito do processo de terceirização ocorrido ao longo dos anos 1990 e início dos 2000, quando os empregados das empresas tornaram-se prestadores de serviços para as mesmas. Percebe-se também uma pequena diminuição da participação dos empregados com carteira assinada no setor terciário pessoas, mas esse se mantém como o segundo maior em concentração de empregados com carteira.

O gráfico 3.3.1 b mostra as mudanças entre os setores de atividade para os empregados sem carteira assinada (não-domésticos). Assim como para os empregados com carteira assinada, houve diminuição da proporção de empregados sem carteira nas indústrias de transformação e construção, mas percebe-se forte diminuição no setor terciário pessoas.

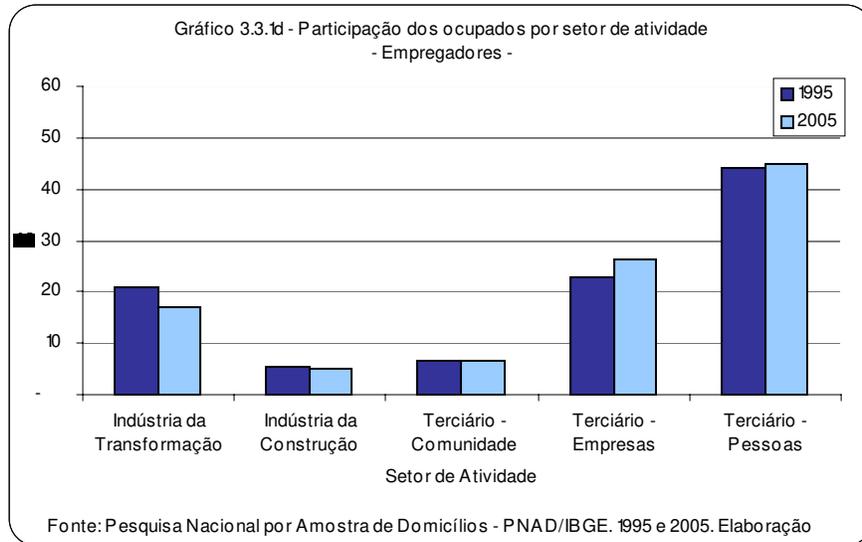


Diferentemente do que ocorre com os empregados com carteira assinada, os empregados sem carteira concentram-se mais fortemente nos setores terciários, principalmente no terciário pessoas, cuja retração se deu em favor da expansão do volume de ocupados nos terciários comunidade, que teve seu contingente de pessoas aumentado em 167% entre 1995 e 2005, e empresas, cujo volume de ocupados cresceu 150%.

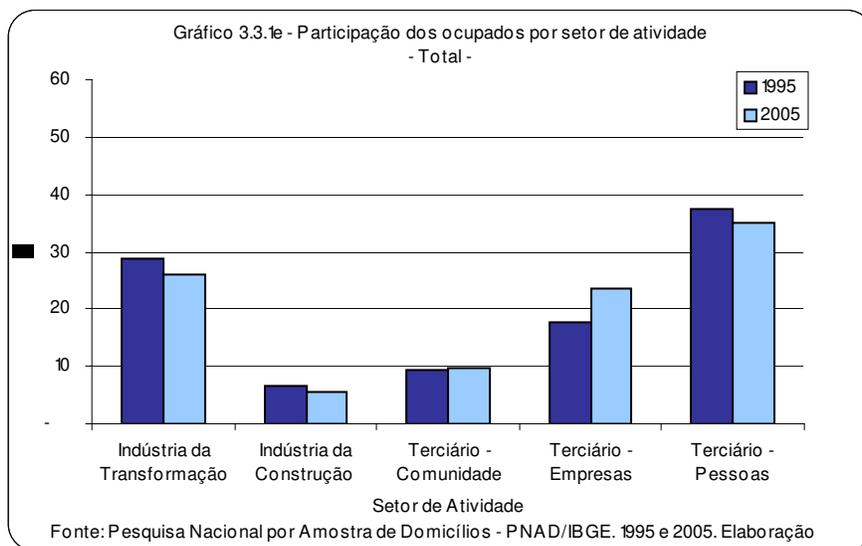
O gráfico 3.3.1c ilustra a participação dos conta-própria. Percebe-se claramente a alta concentração desses ocupados nos setores terciários pessoas e empresas. Mas é interessante notar que, apesar de o setor terciário pessoas ter se contraído, como nos gráficos anteriores, isso se deu em favor não só do setor terciário empresas ou do terciário comunidade, mas também no setor de indústria de transformação e de indústria de construção, que cresceram, em número de pessoas, 134,4% e 3,5%, respectivamente. Outro fator novo em relação aos gráficos anteriores é que o terciário pessoas não apenas perdeu participação pelo aumento do contingente de pessoas nos outros setores, mas também porque perdeu volume de ocupados em 28% entre 1995 e 2005. Até então, a perda de participação relativa se dava pelo aumento do número de pessoas em proporção menor do que outro setor, mas nesse caso, houve diminuição do número de pessoas.



O gráfico 3.3.1d mostra a participação relativa dos ocupados por setor de atividade para os empregadores. De acordo com a tabela 3.3.6, os empregadores foram a posição na ocupação com menor crescimento de número de pessoas ao longo do período analisado (19,3%), excetuando-se os conta-própria, cuja variação foi negativa. O movimento que mais chama atenção no gráfico é o da redução de empregadores no setor de indústria de transformação e o reflexo aumento de empregadores no setor terciário de empresas; mais um espelho do processo de terceirização ocorrido ao longo do período e que prejudicou as condições de arrecadação para a previdência. Aqui, como no caso dos conta-própria, a redução da participação dos empregadores na indústria de transformação também se deu pela redução do número de pessoas no setor (3%), enquanto no setor que ganhou participação o contingente de pessoas cresceu 37%.



Por fim, o gráfico 3.3.1e resume o ocorrido ao longo dos anos para o total dos ocupados. No geral, houve redução da participação dos ocupados na indústria de transformação e na de construção, bem como no setor terciário pessoas, em favor dos setores terciários comunidade e, principalmente, empresas.



Auxiliando-se da tabela 3.3.7, vê-se que as posições na ocupação que mais perderam contingente de contribuintes foram justamente as melhor remuneradas, ou seja, os empregadores e os conta-própria. Entretanto, nota-se, de imediato, a

redução dos rendimentos médios em praticamente todas as posições na ocupação e todos os setores de atividade.

Tabela 3.3.7

Varição e rendimento médio do trabalho principal⁽¹⁾ dos ocupados contribuintes do setor privado não agrícola entre 16 e 64 anos, por posição na ocupação e setor de atividade. Brasil, 1995 e 2005

Posição na ocupação	Setor de atividade					Total
	Indústria de Transformação	Indústria de Construção	Terciário			
			Comunidade	Empresas	Pessoas	
Varição (1995 - 2005)						
Empregados com carteira assinada	(20,6)	(12,0)	(0,1)	(26,0)	(10,8)	(16,1)
Empregados sem carteira assinada	11,4	59,8	(19,9)	(31,1)	(11,2)	(9,5)
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	10,8	10,8
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	(20,5)	(20,5)
Conta-própria	(20,8)	(21,9)	(28,1)	(10,7)	(18,0)	(14,0)
Empregadores	(3,3)	(11,4)	(23,0)	(30,1)	(23,2)	(20,9)
Total	(20,1)	(13,1)	(13,2)	(33,1)	(21,1)	(21,0)
1995⁽²⁾						
Empregados com carteira assinada	1.102,5	883,7	969,8	1.217,1	763,8	991,2
Empregados sem carteira assinada	1.191,1	808,8	1.749,3	2.164,7	1.110,8	1.423,3
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	359,1	359,1
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	452,7	452,7
Conta-própria	1.129,9	1.128,2	4.179,1	2.533,3	1.396,5	1.787,4
Empregadores	3.249,8	3.697,3	5.756,0	4.658,1	3.212,1	3.745,1
Total	1.220,1	1.099,8	1.446,6	1.794,6	1.041,2	1.267,2
2005						
Empregados com carteira assinada	875,2	777,4	968,8	900,1	681,4	831,5
Empregados sem carteira assinada	1326,9	1292,3	1401,9	1490,5	986,2	1288,3
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	397,8	397,8
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	359,7	359,7
Conta-própria	894,7	880,7	3005,8	2262,7	1145,8	1537,1
Empregadores	3143,3	3275,9	4429,5	3256,0	2466,8	2961,2
Total	974,7	955,5	1255,3	1200,6	821,9	1001,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota (1): Rendimento do trabalho principal excluindo-se rendimento zero.

Nota (2): Em valores de setembro de 2005.

Os empregados com carteira assinada, que aumentaram em 49% entre 1995 e 2005, sofreram perdas salariais de, em média, 16%. Os setores onde as perdas foram maiores são terciário empresas (26%), onde o aumento do número de pessoas foi o mais expressivo (120%, partindo-se de uma representação no setor que aumentou de 17% para 25%), e indústria de transformação (20,6%). Note-se ainda que os empregados com carteira não-domésticos são os que recebem os piores rendimentos médios dentro de cada setor nos dois anos (excetuando-se o setor de indústria de construção do ano de 1995 e o setor terciário de pessoas, onde os empregados domésticos são pior remunerados).

Isso pode significar, em comparação aos empregados não-domésticos sem carteira assinada, que os trabalhadores preferem uma remuneração maior em troca de não trabalhar com carteira assinada (o que traria muito mais obrigações aos empregadores).

Os empregados sem carteira, que tiveram sua parcela de contribuintes aumentada (de 6% para 7,6%, tabela 3.3.5), sofreram diminuição real da média de rendimentos nas classes de atividade do terciário, inclusive no comunidade (que teve a maior taxa de conversão) e no empresas (que remunerava melhor os empregados sem carteira). Tiveram aumento real nos setores industriais, mas esses perderam representatividade (gráfico 3.3.1b).

Pode-se dizer que, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, os ocupados migraram de setores que tradicionalmente empregavam com carteira assinada (caso das indústrias), para os setores de serviços. Isso pode ser facilmente explicado pelas ondas de flexibilização e terceirização do trabalho, onde as empresas, tentando ser mais flexíveis para reduzir custos e ampliar lucros, partiram para a terceirização das funções não consideradas núcleo do negócio.

As companhias terceirizadas, agora fornecedoras das empresas flexíveis, contratam, em geral, sem carteira assinada, o que explica o aumento do emprego com carteira tão inferior ao aumento do emprego sem carteira.

Portanto, não bastou que o número de contribuintes aumentasse ao longo dos anos, inclusive acima do que o total de ocupados, para manter o volume de arrecadação acima do volume de gastos do RGPS. Isso porque esses novos contribuintes se inseriram em ocupações pior remuneradas, e em setores de serviços, que são menos dinâmicos (no sentido de serem dependentes do dinamismo dos setores industriais), levando à queda dos valores de contribuição. O que nos leva à tabela 3.3.8.

Através da aplicação das alíquotas de contribuição³⁹ sobre o rendimento do trabalho principal dos empregados contribuintes para a previdência social, pode-se

³⁹ De 1923 a 2002, Suplemento histórico do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2002, http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_02-A.asp.

estimar o volume de recursos arrecadado por esses ocupados (não incluindo a parte do empregador). Esse exercício pressupõe duas abstrações, quais sejam: todo empregado que declarou ser contribuinte contribuía sobre o rendimento declarado; e o rendimento declarado corresponde à realidade.

As alíquotas de contribuição não são rigorosamente as mesmas para os anos de 1995 e 2005, como se vê no quadro 3.3.2. Mas as diferenças são poucas e acredita-se que não invalidem o exercício.

Quadro 3.3.2 - Alíquotas de contribuição para os empregados e respectivos valores de referência		
1995 (valores nominais)	1995 (em Reais de set de 2005)	2005
8,00%: até R\$ 249,80	8,00%: até R\$ 529,88	7,65%: até R\$800,45
9,00%: de R\$ 249,81 a R\$ 416,30	9,00%: de R\$ 529,89 a R\$ 883,07	8,65%: de R\$ 800,46 até R\$900,00
11,00%: de R\$ 416,31 a R\$ 836,90	11,00%: de R\$ 883,08 a R\$ 1.775,26	9 %: de R\$ 900,01 até R\$ 1.334,07
		11 %: de R\$ 1.334,08 até R\$2.668,15

Fonte: Ministério da Previdência Social.

Na tabela 3.3.8, encontram-se os valores médios de contribuição para previdência social dos empregados, resultado do exercício com alíquotas e rendimentos do trabalho principal para os anos de 1995 e 2005. Observa-se, logo de início, que o valor médio do total de contribuições foi menor em 13% comparando-se 2005 com 1995.

Olhando-se a posição na ocupação empregados não-domésticos com carteira assinada, nota-se que o valor médio de sua contribuição é menor do que o valor médio dos empregados sem carteira, para os dois anos estudados, e para todos os setores de atividade. Entretanto, é sobre sua folha salarial que os empregadores contribuem compulsoriamente e, portanto, mesmo com uma contribuição média em menor valor, continuam sendo o núcleo mais sólido de contribuição.

Para 2002 a 2004, http://www.previdenciasocial.gov.br/aeps2004/13_01_04_01.asp.

Para 2005 e 2006, http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/contribuicoes_02.asp.

Tabela 3.3.8

Velor médio de contribuição mensal para previdência social dos empregados do setor privado não agrícola entre 16 e 64 anos, por posição na ocupação e setor de atividade (R\$)

Brasil, 1995 e 2005

Posição na ocupação	Setor de Atividade					Total
	Indústria de Transformação	Indústria de Construção	Terciário			
			Comunidade	Empresas	Pessoas	
Variação 1995 - 2005						
Empregados com carteira assinada	(15,7)	(12,0)	2,9	(20,2)	(14,8)	(13,4)
Empregados sem carteira assinada	4,0	(0,9)	8,5	(6,2)	(8,2)	1,2
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	1,3	1,3
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	(29,5)	(29,5)
Total	(15,3)	(11,7)	4,4	(19,5)	(15,1)	(13,1)
1995⁽¹⁾						
Empregados com carteira assinada	84,8	69,3	76,8	93,0	65,5	78,5
Empregados sem carteira assinada	91,7	74,4	106,8	121,7	92,3	99,2
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	30,5	30,5
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	39,6	39,6
Total	84,9	69,5	77,7	93,8	60,1	76,1
2005						
Empregados com carteira assinada	71,5	61,0	79,0	74,2	55,8	68,0
Empregados sem carteira assinada	95,4	73,7	115,9	114,2	84,7	100,4
Empregados domésticos com carteira assinada	-	-	-	-	30,9	30,9
Empregados domésticos sem carteira assinada	-	-	-	-	27,9	27,9
Total	71,9	61,4	81,1	75,5	51,0	66,1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota (1): Em valores de setembro de 2005.

Os empregados com carteira tiveram sua contribuição média diminuída em 13,4%, valor muito próximo da contração do valor médio de contribuição total, não por acaso. Os valores de contribuição médios dos empregados com carteira são muito próximos dos valores totais para cada setor de atividade, o que mostra que a tônica das contribuições é, de fato, dada pela contribuição do empregado não-doméstico com carteira assinada.

Os setores de atividade que mais perderam em valor médio de contribuição, nessa posição na ocupação, foram a do terciário empresas – que teve aumento expressivo do número de ocupados, mas sentiu uma queda real do rendimento médio muito alta (tabela 3.3.7) –, e a da indústria de transformação, que teve pouco aumento do número de ocupados e diminuição sensível do rendimento médio. O único setor que logrou algum aumento no valor médio de contribuição foi o do terciário comunidade, e isso pode ser explicado pelo aumento de 46% no

número de ocupados e pela diminuição de apenas 0,1% no rendimento médio dessa posição na ocupação nesse setor (tabela 3.3.7).

Esse, aliás, foi o único setor que obteve aumento do valor de contribuição médio para as duas posições na ocupação em que aparece, com destaque para os empregados sem carteira. E estes, somados aos empregados domésticos com carteira assinada, foram os que tiveram suas contribuições médias aumentadas no total dos setores (1,2%, para empregados sem carteira, e 1,3%, para empregados domésticos com carteira).

O setor que mais perdeu em valor de contribuição foi o terciário empresas, e isso pode ser compreendido com o auxílio das tabelas 3.3.6 e 3.3.7, onde se vê que esse setor foi o que teve maior aumento do número de ocupados (92%), mas foi também o que sofreu maior queda real de rendimento médio (33%). Isso porque, de acordo com a tabela 3.3.7, essa foi a classe de maior rendimento médio em 1995, e a segunda maior em 2005.

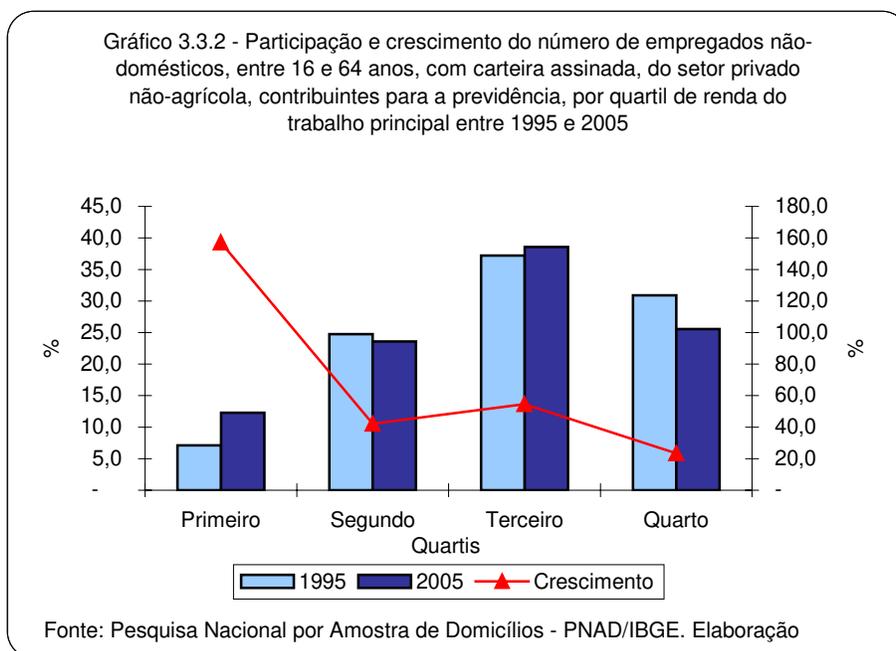
Em suma, mesmo com o aumento do número de contribuintes ao longo dos anos, inclusive com aumento da parcela de contribuintes sobre o total dos ocupados, a queda do valor médio dos rendimentos do trabalho se refletiu na queda do valor médio das contribuições, fazendo com que a diferença entre arrecadação sobre o trabalho e gasto do RGPS com inativos se tornasse negativa.

Para consolidar melhor essa conclusão, pode-se detalhar o exercício feito com as contribuições da forma que se segue.

O comportamento das contribuições

No gráfico 3.3.2, observa-se a dinâmica do mercado de trabalho, já bastante discutida anteriormente, mas agora definida pela renda do trabalho principal, delimitada por quartis. Ele mostra como se comportam os empregados com carteira assinada dentro da estrutura de rendimento de todos os ocupados entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, de acordo com os intervalos quartílicos do rendimento. No quadro 3.3.3 dispõem-se os intervalos quartílicos

encontrados no estudo da variável de rendimento do trabalho principal das PNADs 1995 e 2005.



Quadro 3.3.3			
Cortes de rendimento do trabalho principal para definição dos quartis ⁽¹⁾			
Quartis	1995	1995 ⁽²⁾	2005
Primeiro	Até R\$100,00	Até R\$212,12	Até R\$300,00
Segundo	De R\$100,01 até R\$200,00	De R\$212,13 até R\$424,25	De R\$300,01 até R\$450,00
Terceiro	De R\$200,01 até R\$420,00	De R\$424,26 até R\$890,92	De R\$450,00 até R\$800,00
Quarto	Acima de R\$420,00	Acima de R\$890,92	Acima de R\$800,00

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: (1) Rendimento do trabalho principal excluindo-se rendimento zero.

Nota: (2) Em valores de setembro de 2005.

Em 1995, verifica-se que os dois primeiros quartis relacionavam-se com o salário mínimo, sendo o primeiro quartil no valor de um salário mínimo, e o segundo quartil no valor de dois salários mínimos. Firmando-se o terceiro quartil em pouco mais de quatro salários mínimos, percebe-se que não havia muita dispersão salarial para os 75% pior remunerados, e apenas 25% dos empregados auferia rendimentos superiores a quatro salários mínimos pelo trabalho principal.

Para 2005 a situação piora, porque, apesar de o salário mínimo ter sido valorizado em termos reais nos últimos anos, continua a ser um valor distante do ideal de salário mínimo⁴⁰. E como se isso já não fosse suficiente para chamar a atenção ao baixo rendimento com que a maioria da população sempre teve que conviver, vê-se que o primeiro quartil, após 10 anos, continua sendo marcado pelo rendimento baseado no valor do salário mínimo; mas o terceiro quartil, antes marcado pelo valor de quatro salários mínimos, agora orbita em torno de 2,5 salários mínimos. Ademais, o 3º quartil para o ano de 2005 é menor, em termos reais, que o 3º quartil para 1995, outra demonstração da queda dos rendimentos.

Voltando-se ao gráfico 3.3.2, visualiza-se a migração dos trabalhadores para ocupações pior remuneradas, em conjunto com o movimento descendente dos rendimentos no geral. A concentração dos empregados com carteira assinada no primeiro quartil de rendimentos do trabalho praticamente dobrou. Isso é explicado, em grande parte, pelo aumento do número de empregados em quase 160% nessa primeira parcela pior remunerada.

O segundo e o terceiro quartis de renda não sofrem grandes alterações. Ambos têm pouca variação de participação, e aumento do número de empregados entre 40% e 50%. Voltam a aparecer mudanças importantes no último quartil de rendimentos, que perde sensivelmente participação no total (17% a menos), e tem um aumento de apenas 23% no número de empregados entre 1995 e 2005.

Em suma, pode-se observar dois movimentos apontados anteriormente, quais sejam, que os rendimentos do trabalho principal vêm sofrendo quedas reais de valor; e que os novos postos de trabalho gerados remuneram pior do que antigamente.

⁴⁰ De acordo com o DIEESE, o salário mínimo necessário em setembro de 2005 para cumprir o determinado em Constituição era de R\$ R\$ 1.458,42. Conceitua-se como salário mínimo necessário, o salário mínimo de acordo com o preceito constitucional "salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" (Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV). Para chegar a esse valor, foi considerado em cada mês o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas. A família considerada é de dois adultos e duas crianças, sendo que estas consomem o equivalente a um adulto. Ponderando-se o gasto familiar, chegamos ao salário mínimo necessário (<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminnov06.xml>).

Calculando-se os valores médio, mediano, moda e massa das contribuições dos empregados não-domésticos, com carteira assinada, entre 16 e 64 anos, do setor privado não-agrícola, conforme o exercício feito com as PNADs e as alíquotas de contribuição⁴¹, agora por quartis de rendimento do trabalho principal, obtém-se, como resultado, a tabela 3.3.9.

Tabela 3.3.9

Valores médios, medianos, de moda e massa de contribuições dos empregados não-domésticos com carteira assinada entre 16 e 64 anos do setor privado não-agrícola, por quartil de renda do trabalho principal Brasil, 1995⁽¹⁾ e 2005

Intervalos de quartil	Média		Mediana		Moda		Massa (em milhões de Reais)	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Primeiro	16,7	22,6	17,0	23,0	17,0	23,0	18,4	64,1
Segundo	28,2	30,1	27,2	30,6	33,9	30,6	108,1	163,9
Terceiro	57,8	46,8	57,3	45,9	57,3	45,9	333,2	417,2
Quarto	157,9	156,7	163,3	117,0	195,3	293,5	755,4	924,3
Total	78,5	68,0	57,3	42,8	195,3	23,0	1.215,2	1.569,5

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: (1) Valores de 1995 em Reais de setembro de 2005, atualizados pelo INPC.

Todas as estatísticas apontam para queda real dos valores de contribuição, exceto a massa, que aumenta por conta do crescimento populacional, naturalmente, e, por consequência, do aumento de ocupados, especialmente de contribuintes.

Enquanto média e mediana totais demonstram quedas reais discretas, a moda apresenta uma retração de 88% no valor de contribuição. Isso significa que a maioria dos contribuintes contribuiu em 2005 cerca de um oitavo do que contribuía em 1995.

Tão assustador quanto esse é o fato de a moda de contribuições ter sido o mesmo valor da moda de contribuições do último intervalo quartílico em 1995, e passar a ser igual à moda do primeiro intervalo de quartil em 2005, que aliás, é o valor de contribuição sobre o salário mínimo. Em 1995, 11% dos empregados com

⁴¹ As alíquotas de contribuição sobre o salário mínimo em 1995 e 2005 eram de 8% e 7,65%, respectivamente. Sendo os valores do salário mínimo R\$100,00 em 1995 (R\$ 212,12 em Reais de setembro de 2005) e R\$300,00 em 2005, temos que as contribuições sobre o salário mínimo são de R\$8,00 para 1995 (R\$16,97 em Reais de setembro de 2005) e R\$23,00 para 2005.

carteira assinada do setor privado não-agrícola entre 16 e 64 anos auferiam rendimentos em valor igual ou superior ao teto de contribuição da previdência. Em 2005, esse contingente de pessoas passou a ser de menos de 4%. Por outro lado, em 2005, 12% dos empregados recebiam rendimentos no valor de um salário mínimo, enquanto em 1995, esse contingente era de 7%.

Note-se que a maioria dos valores medianos se afasta das médias para baixo, demonstrando o aumento da desigualdade dos rendimentos, já que as alíquotas de contribuição pouco se alteraram no período.

Pode-se observar, acerca das massas de contribuição, que a despeito da massa total de contribuições ter aumentado, esse aumento se deu via crescimento das contribuições sobre os rendimentos de trabalho mais baixos, mais especificamente via aumento do volume de contribuições do primeiro intervalo de quartil do rendimento do trabalho principal (aumento de 248%). Os demais intervalos tiveram crescimento de contribuições bem mais amenos, sendo 51%, 25% e 22% para o segundo, o terceiro e o quarto intervalos de quartil respectivamente. Isso explica que o valor total da massa de contribuições tenha aumentado apenas 29% entre 1995 e 2005.

Conclui-se, dado o exposto até aqui, que o surgimento e aprofundamento do desequilíbrio entre arrecadação líquida de recursos da previdência social e gasto com benefícios do RGPS, entre 1995 e 2005, teve como causas fundamentais a precarização do mercado de trabalho, e, principalmente, a deterioração de sua estrutura de remuneração.

Considerações Finais

O primeiro capítulo dessa dissertação procurou salientar a importância de se manter um sistema de Seguridade Social, enfatizando que esse, ao contrário do sistema de Seguro Social, tende a promover o bem-estar da sociedade como um todo e não apenas proteger os menos desfavorecidos, ou seja, os que, de uma maneira ou de outra, tiveram uma inserção ocupacional que lhes garantiu a sobrevivência ao longo da vida, bem como a possibilidade de contribuir para um sistema de proteção social.

Observou-se que o padrão de financiamento dos sistemas de proteção social é determinado pelos contextos sócio-econômico e político, e que os problemas intrínsecos a cada padrão aparecem quando esses contextos se alteram.

No segundo capítulo, foram explicitados os marcos regulatórios da Seguridade Social no Brasil e os movimentos de reforma decorrentes do enfraquecimento de sua base de financiamento. Viu-se também que as opções de reforma tendem a direcionar a sociedade para um modelo de Seguro Social, de modo a responsabilizar cada indivíduo por sua capacidade de sobrevivência futura, independentemente de suas condições de vida presente.

Verificou-se que o padrão de financiamento da Seguridade Social brasileira encontra paralelos com os padrões internacionais, e que as reformas efetuadas no país no que concerne à Previdência Social têm sido consideradas como alternativa plausível diante das demais opções de reforma.

Através da análise dos dados oficiais do governo acerca da Previdência Social e do mercado de trabalho, pode-se concluir que o problema do desequilíbrio nas contas previdenciárias não se concentra no molde do padrão de financiamento (o que não significa que não precisa ser aperfeiçoado), mas nas condições do mercado de trabalho e da economia como um todo, que não permitem o bom funcionamento desse padrão.

O terceiro capítulo traz, então, informações e argumentos para a conclusão de que, apesar de o sistema de Seguridade Social estar vivenciando uma situação crítica de esgotamento de recursos e apesar de uma parte dos problemas terem

sido causados pelo aumento descontrolado da concessão de benefícios ao longo dos anos, o maior obstáculo a ser enfrentado pela Previdência Social deve ser o da arrecadação de recursos baseados no mercado de trabalho.

Esse fato transfere a responsabilidade pelos desequilíbrios nas contas previdenciárias para um elemento exógeno ao sistema – o funcionamento do mercado de trabalho – e permite a visualização dos benefícios como de fato devem ser encarados, ou seja, como recursos constitucionalmente destinados ao alívio das necessidades da sociedade, à melhoria da distribuição de renda, à redução do conflito capital/ trabalho e à promoção de qualidade de vida.

O reconhecimento de que a questão previdenciária envolve algo mais amplo do que as reformas em pauta por todo o mundo é essencial para a resolução do problema do desequilíbrio entre a arrecadação sobre folha salarial e o montante de gastos com benefícios de modo consistente.

O mau funcionamento do mercado de trabalho pode ser explicado pelo fato de que, ao longo da década de 1990, o mercado de trabalho brasileiro, que já vinha sofrendo com o baixo crescimento dos anos 1980, teve alterações em sua estrutura ocupacional e de rendimentos. Essas alterações levaram à corrosão da base de financiamento do Regime Geral da Previdência Social.

Entretanto, mesmo sendo constatado o desequilíbrio estritamente por conta da arrecadação sobre folha salarial em contraposição ao montante de benefícios, não se pode ignorar que o Orçamento da Seguridade Social previu a possibilidade da complementaridade de recursos advindos de outras fontes, que têm mantido o sistema como um todo superavitário. Não obstante, a Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁴², que permite desvincular até 20% de qualquer recurso orçamentário para ser livremente utilizado pelo governo, tem se valido de fundos da Seguridade Social para amenizar a dívida pública e sustentar o Superávit Primário, em detrimento dos investimentos públicos que poderiam ser realizados no país.

Os que defendem uma reforma previdenciária que reduza a Seguridade Social ao Seguro Social argumentam que o sistema, como é hoje, gera custos

⁴² O término da DRU está previsto para 2007, mas o governo federal estuda a possibilidade de estendê-la até 2017.

operacionais não aceitáveis, ainda mais em um país que vem registrando dificuldades em aumentar o volume de arrecadações. As reformas estruturais, assim como toda a política liberal que regeu o país nos anos 1990 e continua predominando nos anos 2000, seria capaz de aumentar a eficiência do sistema, permitiria a redução dos custos, e promoveria “justiça”, ao retornar mais para quem contribuiu mais. Esses argumentos desconsideram as funções sociais que cumpre um sistema de Seguridade Social, mas que deveriam ser observadas com muito cuidado, diante de um país desigual, de oportunidades desiguais, que não demonstra capacidade de possibilitar, se não a todos os seus cidadãos, à maioria uma vida digna por meio de seus próprios esforços.

Se, por um lado, o desequilíbrio nas contas previdenciárias abre precedentes para que se restrinja cada vez mais a concessão de benefícios (tanto em número, quanto em valor), por outro lado, é justamente por existir esse desequilíbrio que se pode argumentar em favor da manutenção do sistema, com alguns ajustes, acompanhado de maior esforço pela reestruturação do mercado de trabalho e por um crescimento econômico robusto e sustentável.

Finalmente, considera-se fundamental que o país consiga melhorar as condições de vida da população como um todo e garantir a subsistência dos alijados da condição de ocupados através do sistema de Seguridade Social. Para isso, mais do que a realização de reformas estruturais ou paramétricas, tornam-se imprescindíveis a elevação da parcela de empregados com carteira assinada e a recuperação dos níveis salariais, de modo a permitir a recuperação das contas previdenciárias.

Anexo

Quadro Anexo 3.2.1
Classes de Atividade
Setor de Atividade
Agricultura
Agricultura
Extração vegetal
Pesca e piscicultura
Indústria da Transformação
Extração mineral
Indústria de transformação moderna
Outras indústrias
Indústria da Construção
Indústria da construção
Terciário - Comunidade
Serviços de utilidade pública
Serviços comunitários e sociais
Serviços médicos e odontológicos
Ensino
Administração pública
Defesa e segurança
Terciário - Empresas
Em auxílio à produção
Comércio de mercadorias
Instituições de crédito
Transporte
Comunicações
Serviços de alojamento e alimentação
Serviços domiciliares
Serviços técnicos profissionais
Serviços auxiliares
Terciário - Pessoas
Comércio de mercadorias
Transporte
Serviços de alojamento e alimentação
Serviços de reparação e conservação
Serviços pessoais
Serviços domiciliares
Serviços de diversão, rádio e tv

Tabela Anexa 3.3.1

Número de benefícios, valores médios, medianos, de moda e massa de benefícios
Brasil, 1995 e 2005

	1995 ⁽¹⁾	2005	Varição
Aposentadoria			
Número de benefícios	11.108.653	15.717.141	41,5
Média	627,7	703,0	12,0
Mediana	212,1	300,0	41,4
Moda	212,1	300,0	41,4
Massa	6.972.518.289,9	11.049.528.608,0	58,5
Pensão			
Número de benefícios	4.010.712	6.252.223	55,9
Média	458,1	551,1	20,3
Mediana	212,1	300,0	41,4
Moda	212,1	300,0	41,4
Massa	1.837.312.260,0	3.445.376.407,0	87,5
Outra aposentadoria			
Número de benefícios	108.253	243.987	125,4
Média	1.656,8	1.793,4	8,3
Mediana	636,4	900,0	41,4
Moda	212,1	300,0	41,4
Massa	179.348.378,4	437.559.612,0	144,0
Outra pensão			
Número de benefícios	890.045	2.408.149	170,6
Média	472,1	351,9	(25,5)
Mediana	212,1	200,0	(5,7)
Moda	212,1	300,0	41,4
Massa	420.203.497,4	847.301.306,0	101,6
Total			
Número de benefícios	16.117.663	24.621.500	52,8
Massa	9.409.382.425,7	15.779.765.933,0	67,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Elaboração própria.

Nota: (1) Valores de 1995 em Reais de setembro de 2005, atualizados pelo INPC.

Bibliografia

Âscoli, U. (1984) Il sistema italiano di Welfare. IN: Âscoli, U. (org.) Welfare State all'italiana. Roma-Bari, Laterza.

AEPS (2002) Anuário Estatístico da Previdência Social. Brasília: MPS.

AEPS (2005) Anuário Estatístico da Previdência Social. Brasília: MPS.

Baltar, P. E. A. (1998) Abertura econômica e absorção de mão-de-obra no Brasil. IN: Castro, N. A. e Dedecca, C. S. (orgs.) A ocupação na América Latina: Tempos mais duros. São Paulo; Rio de Janeiro: Associação Latino-americana de Sociologia do Trabalho – ALAST.

Baltar, P. E. A. (2003) Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. IN: Proni, M. W. e Henrique, W. (orgs.) Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP.

Baltar, P. E. A.; Krein, J. D. e Moretto, A. (2006) O emprego formal nos anos recentes. Carta Social e do Trabalho, nº 3. Campinas, SP: CESIT/IE/UNICAMP, janeiro a abril.

Banco Mundial (1994) Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. New york: Oxford University Press.

Bertranou, F. M. (2006) Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos. Bienestar y Política Social, v. 1, nº 1, pág. 35-58.

Beveridge, W. (1943) Seguridad Social y Servicios Afines: informe presentado al parlamento de Gran Bretaña el 22 de noviembre de 1942. Versión castellana del academico Dr. Jose Arce. Editorial Losada, S. A., Buenos Aires.

Boschetti, I. (2003) Implicações da reforma da previdência na Seguridade Social brasileira. *Psicologia e Sociedade*, v. 15, nº 1, pág. 57-96.

Branco, P. P. M. (1995) Para Enfrentar o Desemprego. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, nº 4, São Paulo, Fundação SEADE.

Brasil. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais números 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão número 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

Briggs, A. (1969). *The Welfare State in Historical Perspective*. In: Pierson C. and Castles F. (Editors) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

Calsavara, R. P. (2000) A Previdência Social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Monografia (Graduação). Campinas, IE/UNICAMP.

Castro, N. A. e Dedecca, C. S. (1998) Flexibilidade e precarização: tempos mais duros. IN: Castro, N. A. e Dedecca, C. S. (orgs.) *A ocupação na América Latina: Tempos mais duros*. São Paulo; Rio de Janeiro: Associação Latino-americana de Sociologia do Trabalho - ALAST.

Cohn, A. (1995) A Reforma da Previdência Social: virando a página da história? *Revista São Paulo em Perspectiva*. V. 9, nº.4, São Paulo, Fundação SEADE.

Cordero, B. C. (2005) Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto. Campinas: IE/ UNICAMP. Dissertação de Mestrado.

Coutinho, M. C. e Ribeiro, J. O. L. (2006) Opções de reformas e o regulamento de benefícios segundo a experiência internacional com programas de Seguridade Social. Campinas: Mimeo.

Dain, S. e Ribeiro, J. O. L. (2006) Opções de reforma e financiamento da Seguridade Social no contexto brasileiro e internacional. Campinas: Mimeo.

Dedecca, C. S. (1997) As ondas de racionalização produtiva e as relações de trabalho no capitalismo avançado. Revista Economia e Sociedade, Campinas, (9): pág. 49-67, dez. 1997.

Dedecca, C. S. (2003) Anos 90: a estabilidade com desigualdade. IN: Proni, M.W. e Henrique, W. (orgs.) Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP.

Dedecca, C. S. (2005a) Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado. 2.ed. – Campinas, SP: IE/ UNICAMP (Coleção Teses).

Dedecca, C. S. (2005b) Sobre gastos e receitas da previdência social e a política de valorização do salário mínimo. Campinas, SP: Mimeo, IE/UNICAMP.

Dedecca, C. S. e Rosandiski, E. N. (2006) Enfim, esperança de réquiem para a tese da “inempregabilidade”. Carta Social e do Trabalho, nº 3. Campinas, SP: CESIT/IE/UNICAMP, janeiro a abril.

Delgado, G. C. e Quirino, A. C. (2005) Inclusion Previsional y Assistencial en Brasil (1988 – 2005) Alcance y Limites. Bienestar y Política Social, nº 1, México – CISS – dez. 2005.

Delgado, G. C.; Querino, A. C.; Rangel, L. e Stivali, M. (2006) Avaliação de resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004). Texto para discussão nº 1161. IPEA: Brasília.

DIEESE (1999) O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996. Pesquisa DIEESE, nº 15. São Paulo.

Draibe, S. M. (1989) As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/ IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/ IPLAN, pág. 1-66.

Esping-Andersen, Gosta (1991) As Três Economias Políticas do Welfare State. São Paulo: Revista Lua Nova, CEDEC, nº 24, setembro.

Fagnani, E. (1999) Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. Economia e Sociedade, Campinas, nº 13, pág. 155-178.

Ferro, A. R. e Kassouf, A. L. (2005) Efeitos do aumento da idade mínima legal do trabalho dos brasileiros de 14 e 15 anos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília Abr./Jun, vol. 43, nº 2, pág. 307-329. ISSN 0103-2003 (<http://www.scielo.br/pdf/resr/v43n2/a06v43n2.pdf>).

Garcia, V. G. (2005) A crise no mercado de trabalho e o complexo previdenciário no Brasil – 1990 a 2002. *Leituras de Economia Política*, nº 11, pág. 93-109, dez. 2003/dez. 2005. Campinas, SP: IE/ UNICAMP.

IPEA (2006a) Brasil: O Estado de uma Nação. Rio de Janeiro.

IPEA (2006b) Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 12, fevereiro.

Krein, J. D. (2003) Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. IN: Proni, M.W. e Henrique, W. (orgs.) Trabalho, mercado e sociedade: O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP.

Lavinas, L. (2006) A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. IN: Dedecca, C. S. e Proni, M. W. (orgs.) Políticas Públicas e Trabalho: Textos para Estudo Dirigido, Campinas: IE/UNICAMP.

Lopes, J. R. B. (1993) Transformação produtiva e implicações para as políticas sociais: Revisão bibliográfica. Caderno de Pesquisa nº 27. NEPP/ UNICAMP.

Marques, R. M. (1995). Mudanças no mundo do trabalho e proteção social. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 9, nº 4.

Matijascic, M. (2002) Crise e Reforma do Complexo Previdenciário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP.

Matijascic, M. (2006) Opções de reforma e financiamento das políticas sociais e de emprego. IN: Dedecca, C. S. e Proni, M. W. (orgs.) Políticas Públicas e Trabalho: Textos para Estudo Dirigido, Campinas: IE/UNICAMP.

Matijascic, M. e Kay, S. J. (2006a) Social Security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform in Latin America. *International Social Security Review*, v. 59, nº.1. London: Blackwell.

Matijascic, M. e Kay, S. J. (2006b) Seguridade, Previdência e a reforma das reformas. Mimeo.

Melo, M. A. (1995) Crise do Mundo do Trabalho e Seguridade Social. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 9, nº 4, São Paulo, Fundação SEADE.

Observatoire des Retraites (2004) Les chiffres de la retraite: Les retraites en Europe, en Amérique du Nord et au Japon. Dossier spécial de L' Observatoire des retraites, nº 4, février/mars. Disponível no site <http://www.observatoire-retraites.org/observatoire/rubriques/chiffres/Introchiffres.htm>

Offe, C.; Hinrichs, K. e Wiesenhal, H. (1988) Time, money, and welfare-state capitalism. IN: Keane, J. *Civil Society and the State*. London, Verso.

Passos, A. F.; Ansiliero, G. e Paiva, L. H. (2004) Mercado de Trabalho: Tendências da Última Década e Implicações para a Previdência Social. *Informe de Previdência Social*, v. 16, nº 9, setembro.

Proni, M. W. (2006) Capitalismo civilizado: economia e sociedade nos anos de ouro. IN: Dedecca, C. S. e Proni, M. W. (orgs.) Políticas Públicas e Trabalho: Textos para Estudo Dirigido, Campinas: IE/UNICAMP.

Sandroni, P. (2005) Dicionário de Economia do Século XXI. Edição revista e atualizada do Novíssimo Dicionário de Economia. Rio de Janeiro: Record.

Silva, J. P. (1995) Repensando a Relação entre Trabalho e Cidadania Social. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 9, nº 4, São Paulo, Fundação SEADE.

Tápia, J. R. e Henrique, W. (1995) Crise, Reforma e Políticas Sociais na América Latina. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 9, nº 4, São Paulo, Fundação SEADE.

Thompson, L. (1998) Mais Velha e Mais Sábia Brasília. Brasília: MPAS (Série Traduções).

Titmus, R. (1963) Essays on the Welfare State. London, Allen & Unwin.