

# Previdência sem providência?

**José Roberto Afonso**

Economista, pesquisador do FGV IBRE  
e professor do IDP

**Juliana Damasceno de Sousa**

Economista e analista de pesquisa do  
FGV IBRE

Segundo o dicionário, previdência significa prevenir ou buscar evitar previamente transtornos, enquanto providência trata de dispor previamente dos meios necessários para obter um fim, evitar um mal e remediar uma necessidade. Mesmo com a reforma que o governo federal está propondo e que muita polêmica já desperta, parece que a previdência no Brasil precisará manter sua confiança na providência divina.

Tem sido ignorada no País a radical transformação estrutural das relações de trabalho, que começou mais cedo no País do que em muitos outros e que afetará diretamente o futuro – tanto na capacidade do poder público em oferecer proteção aos trabalhadores contra sinistros e velhice, quanto de custear esse sistema, inclusive dos trabalhadores passados que se tornaram assistidos ou aposentados. No exterior, discute-se há muito tempo o futuro do trabalho, a ser alterado pela automação e pela economia compartilhada.<sup>1</sup> Até os organismos multilaterais já alertam para a inevitável mudança no contrato ou pacto social<sup>2</sup>.

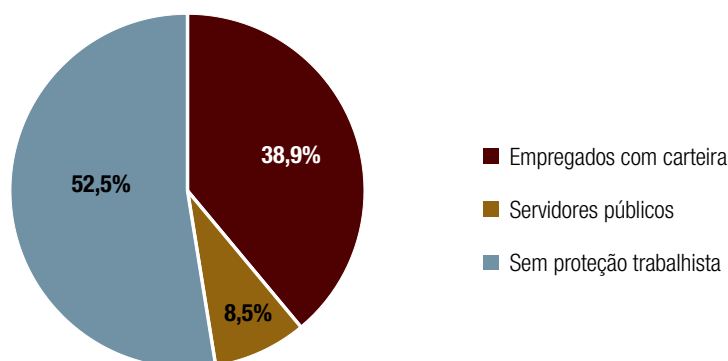
Desde já, deve-se esclarecer que não há dúvidas quanto à imperiosidade de se promover a proposta de reforma

previdenciária clássica, mas cabe reconhecer que esta decorre basicamente de razões fiscais. Não se deveria perder a oportunidade de, ao menos, começar a debater o desafio enorme, complexo e cada vez mais premente de repensar o formato do estado de bem-estar social e, se for feliz, de fortalecer a geração de poupança e o financiamento dos investimentos na economia.

Se nenhum país ou sistema econômico-social escapará de enfrentar essa terrível empreitada, é possível que esta chegue antes ao Brasil do que a outras economias maiores. Isso porque foi por aqui que já se experimentou uma das mais rápidas e intensas transfor-

mações do emprego formal para trabalho independente – como autônomos, microempreendedores e firmas. A razão principal – o mero planejamento tributário do empregador para driblar ou fugir do maior custo tributário no mundo para empregar com carteira assinada – trouxe desincentivos à contratação do trabalhador, que terminou por se transformar em pessoa jurídica. Este fenômeno será acirrado pelas novas tendências que surgem na sociedade, impulsionadas pela digitalização e através das quais se passará a trabalhar cada vez mais por empreitada, sem local e horário fixos. Alterando o mencionado processo decisório do

**Gráfico 1 Empregados com carteira de trabalho x os demais**  
(em % dos trabalhadores ocupados - set./2018)



Fonte: PNAD Contínua. Elaboração própria.

empregador, passam os próprios trabalhadores a preferir ser empreendedores ao invés de assalariados.

Embora benefícios e despesas sigam monopolizando as justificativas para se promover a reforma previdenciária no Brasil, o seu padrão de financiamento já foi seriamente prejudicado por as transformações acima comentadas. Tendência esta que, como em todo mundo, virá a piorar não apenas pelo crescente trabalho independente, como pela maciça destruição de emprego que resultará da automação – não apenas fabril, mas, sobretudo, de serviços (os maiores contribuintes da previdência social). É inevitável o abalo em um dos três pilares do sistema tributário moderno: a massa salarial. Esse passará a ser tema central da nova onda de reformas tributárias. Se será um problema mundial, por outro lado, afetará muito mais as economias que optaram por construir um aparato de seguridade social mais robusto. Nes-

se sentido, nenhum outro emergente o fez de forma tão universal quanto o Brasil, que muito se espelhou no modelo europeu de bem-estar social e dele precisaria se aproximar nos estudos para reforma.

### Evidências estatísticas não faltam para comprovar as teses aqui defendidas

Os dados da PNAC Contínua sobre a atual composição da força de trabalho alertam que já passam da metade os trabalhadores brasileiros fora do sistema pleno de proteção social. Os empregados com carteira de trabalho assinada respondem por apenas 38,9% da força ocupada. Mesmo somando 8,5% de servidores públicos, restam 52,5% de ocupados (não contam os desempregados) sem vínculo e sem compatível proteção para o futuro ou infortúnios (*vide gráfico*).<sup>4</sup>

Embora maior parte dos empregados descobertos estejam ocupados

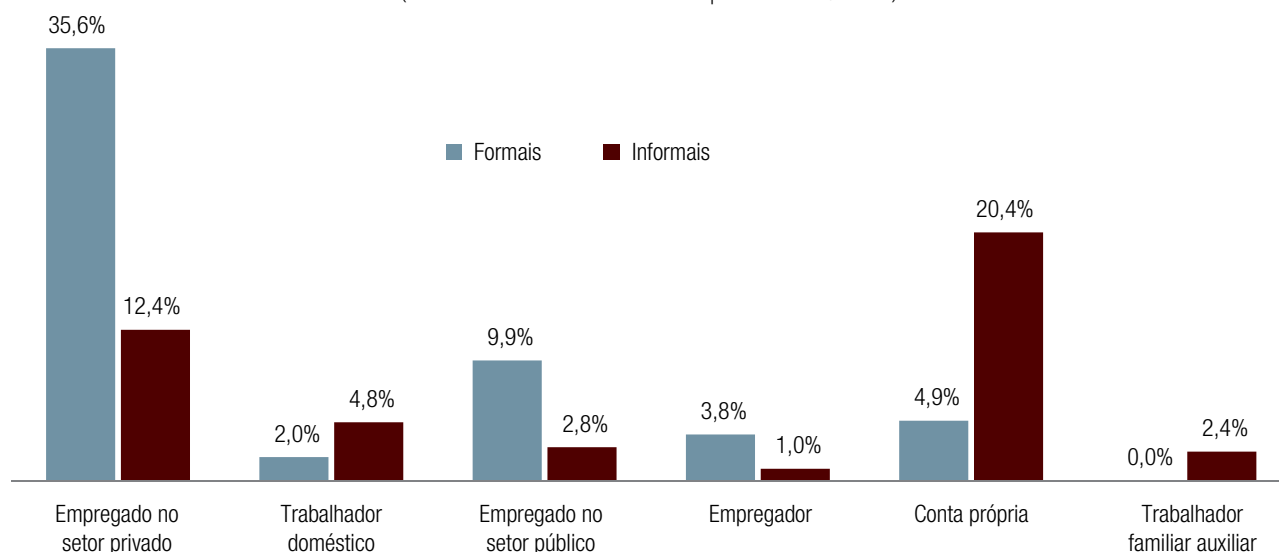
como Conta Própria informais, os demais ocupados na mesma categoria (isto é, aqueles que são Conta Própria com CNPJ) apresentam ainda reduzida contribuição para previdência (*vide gráfico*).

Entre outras consequências, significa também que, quando aprovada alguma reforma da previdência, enorme contingente de trabalhadores não será afetado. Os empregados com carteira assinada representavam apenas 56% do total de contribuintes pessoa física da previdência social em 2017<sup>5</sup>.

Fato ainda mais grave para sustentabilidade do regime geral de previdência é o drástico encolhimento do montante de contribuintes (e da correspondente base salarial) com salário acima do teto de contribuição, uma vez que seus empregadores contribuíam sobre o total da folha salarial. Se em 2017 havia 132% a mais de empregados do que em 1996, isso decorreu exclusivamente do aumento de 158%

## Gráfico 2 Empregados formais x informais, por ocupação

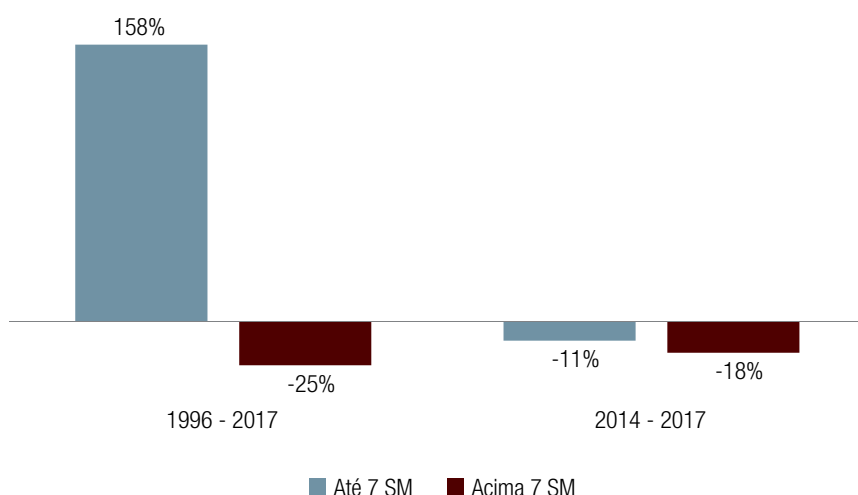
(em % dos trabalhadores ocupados - set./2018)



Fonte: PNAC Contínua. Elaboração própria.

### Gráfico 3 Variação da quantidade de contribuintes empregados

(até 7 salários mínimos x acima de 7 salários mínimos)



Fonte: Dataprev e AEPS 2017. Elaboração própria.

entre os que ganhavam até 7 salários mínimos, tendo o número de empregados acima desse salário registrado queda de um quarto (*vide* gráfico). Esse descompasso foi particularmente acelerado na recessão, pois, em apenas três anos (2014 - 2017), enquanto caiu em 11% o grupo de assalariados abaixo do teto, a retração foi de 18% para

aqueles acima do teto e entre 20% e 24% acima de 15 salários.

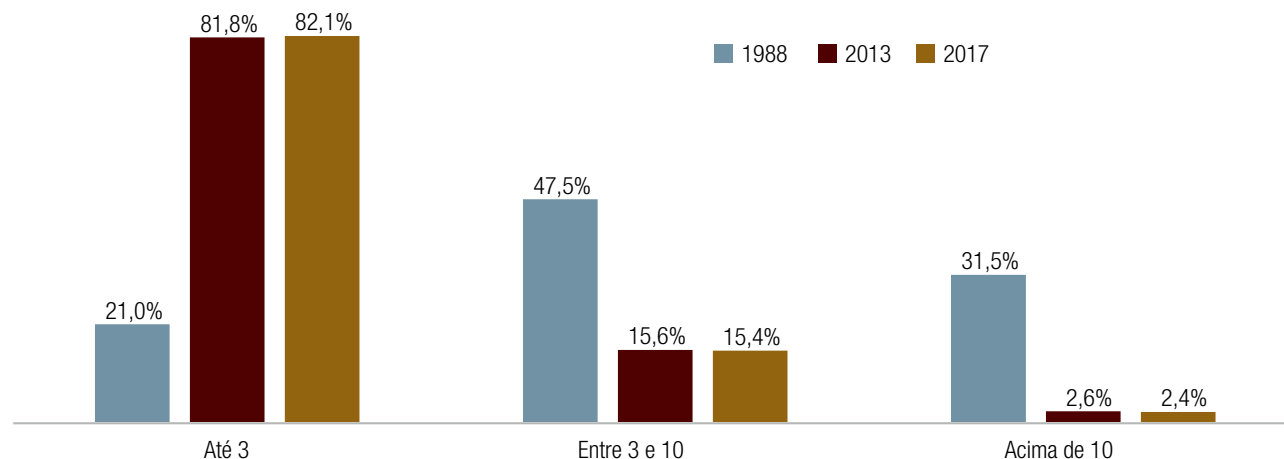
O debate atual da Reforma da Previdência tem omitido que tal movimento quebrou um dos princípios básicos do regime brasileiro – o da subsidiariedade cruzada – na medida em que empregadores que pagam salários maiores passaram a financiar

cada vez menos aqueles com menores benefícios. Uma análise da composição de contribuintes empregados por faixa de valor do pós-Contribuinte mostra o quão devastador foi essa mudança trabalhista e social. A participação relativa dos que recebem até 3 pisos previdenciários quase quadruplicou, enquanto aqueles com renda superior a 10 pisos caíram drasticamente – de 31,5% dos contribuintes para 2,4% do total, entre 1988 e 2017 (*vide* gráfico).

Difícilmente esse cenário será revertido na retomada da economia. A razão estrutural para essa mudança continuará presente: o custo para o empregador de contratar um assalariado. Pesquisa realizada pela UHY Moreira-Audidores<sup>6</sup>, comparando 29 países<sup>7</sup>, desenvolvidos e em desenvolvimento, calculou uma média mundial desses custos em 20,5% do salário pago (com viés recente de queda), enquanto no Brasil dispara para 71,4%, líder isolado do ranking de maior encargo trabalhista<sup>8</sup>. Dessa forma, não surpreende que contribuições sociais

### Gráfico 4 Contribuintes empregados por faixa de valor

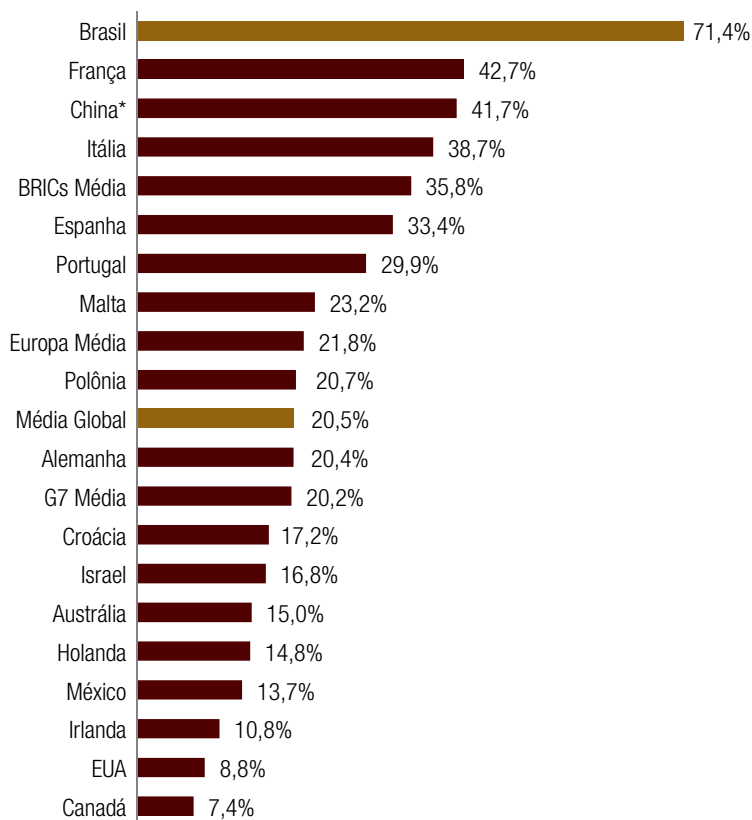
(em pisos previdenciários – 1988 x 2013 x 2017)



Fonte: Dataprev e AEPS 2017. Elaboração própria.

## Gráfico 5 Custos trabalhistas ao redor do mundo

(em % do salário anual bruto de US\$ 30 mil – 2015)



\*Baseado em números de Xangai como cidade representativa dos custos chineses. Fonte: UHY. Elaboração própria.

representem quase um terço da receita nacional (32%), colocando o País no mesmo nível de economias desenvolvidas (*vide* gráficos).

Desafiado a melhorar a produtividade e a competir com produtos do resto do mundo, sem uma competente desoneração da folha e com o atraso na reforma trabalhista, o empregador resolveu seu problema com o custo total de mão-de-obra diminuindo seus encargos de contratar trabalhadores, sobretudo os de maior renda. Neste contexto, foi menos uma decisão do empregado e muito mais uma imposição do empregador. Isto contraria as análises frequentes que supõem se repetir aqui o caso de países em que o indi-

víduo quer fugir de alíquotas muito altas do IRPF<sup>9</sup>.

Em termos prospectivos, isto sinaliza que, mesmo vindo a recuperar o crescimento da economia e do emprego, não será revertido o processo de depreciação da base salarial, sobretudo dada a drástica redução do emprego com altos salários no setor privado.<sup>10</sup> Dificilmente serão recuperados os contribuintes do setor privado com salários acima do teto de contribuição sem que os respectivos encargos trabalhistas sejam reduzidos. Uma missão impossível quando as propostas de reforma previdenciária mal se contentam em frear a tendência expansionista, quanto mais em lograr reduzir o volume de gasto de tal forma

que permitisse reduzir as alíquotas das contribuições previdenciárias sem sacrificar o resultado fiscal.

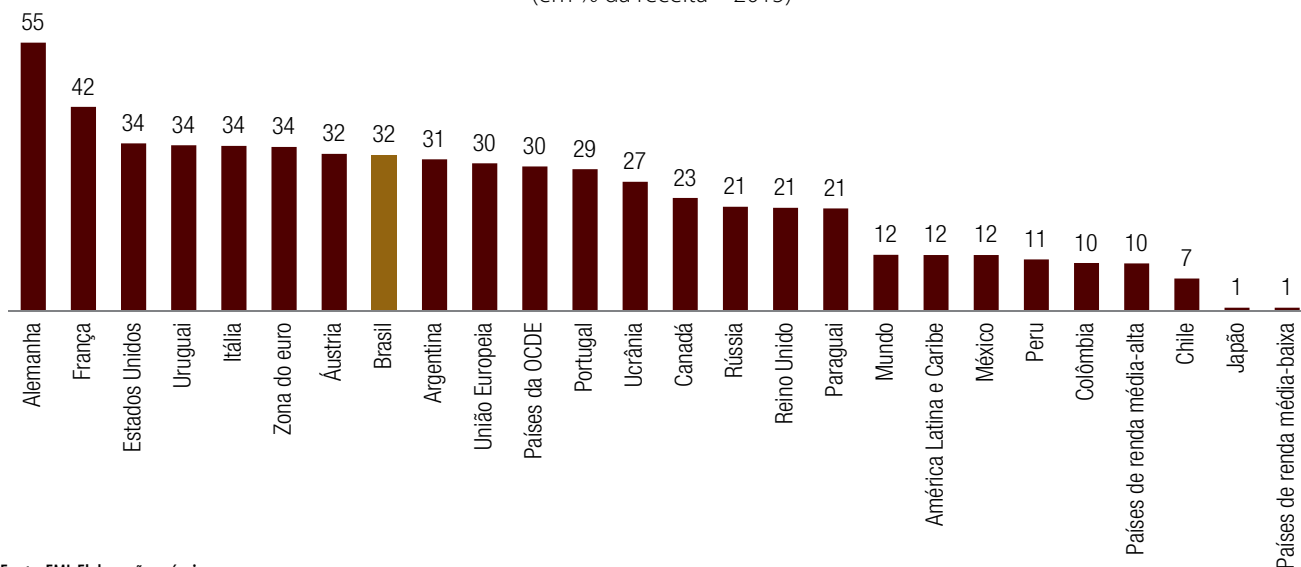
Este cenário torna-se ainda mais sombrio porque, à parte continuar a motivação tupiniquim para o empregador não contratar com salários acima do teto, agora surge também a motivação do trabalhador em todo o mundo. Menos a ver com razões tributárias, esta nova postura tem origem na preferência por trabalhar sem horário fixo, local físico único ou contrato duradouro. Fora o inegável impacto dos robôs e da automação de processos<sup>11</sup>, quem conseguir trabalho não mais terá necessariamente emprego formal e, como tal, poderá vir a não contribuir para a previdência social.

A maioria dos brasileiros já manifestam essa opção. Pesquisa recente do Datafolha<sup>12</sup> levantou a opinião da seguinte questão: “O que é mais importante pra você: ter um salário mais alto como autônomo, sem benefícios trabalhistas e impostos mais baixos ou ter carteira de trabalho assinada, com os benefícios trabalhistas e pagando impostos mais altos?” A escolha pela carteira (43%) perdeu para o trabalho autônomo (50%). Tal preferência mostrou-se ainda maior entre os mais jovens (55% entre 25 e 34 anos), mais educados (54% com nível superior), de maior renda (55% entre 5 e 10 salários mínimo, e 58% acima de 10 salários), bem assim os liberais (60% dos que votariam no candidato do PSL e 64% no do Novo). Esta recente amostra de opinião pública é condizente com as transformações estruturais já realizadas e a serem aprofundadas no mercado de trabalho.

Se o Brasil já tem hoje mais trabalhadores independentes do que com carteira assinada, isto é, se os despro-

## Gráfico 6 Contribuições sociais ao redor do mundo

(em % da receita – 2015)



Fonte: FMI. Elaboração própria.

tegridos já superam aqueles plena e adequadamente cobertos pela previdência, o mundo do trabalho na era digital tornará ainda mais complexo repensar o padrão de financiamento e de organização da seguridade social. Em termos individuais e privados, os mais ricos e até mesmo a nova classe média precisarão buscar proteção poupando para velhice. No Brasil, no entanto, em que pese pouparem muito comparado à renda domiciliar, proporcionalmente pouco o fazem aplicando no longo prazo. Já o poder público precisará alargar e vincular a reforma previdenciária à tributária. A Constituinte de 1988 já inovou ao crescer faturamento, lucro e loterias ao lado de salários para financiar a seguridade social como um todo, mas isso revelou-se insuficiente pelo deslocamento das tendências de pressão de gasto da previdência vis-à-vis o desempenho da tributação da base salário.

Mais que nunca, é preciso estudar e debater sem preconceitos, o que se começa conhecendo mais informa-

ções e estatísticas. Não se manterá a previdência do futuro apenas apostando na providência divina, mesmo achando que Deus é brasileiro.

<sup>1</sup>O futuro do trabalho tem sido objeto de atenção recorrente da OCDE (ver <https://goo.gl/8gMQXF>) e do Fórum Econômico Mundial (por exemplo, ver: <https://goo.gl/dJ3JjH>) ou de artigos como os de James Manyika, da McKinsey (ver em: <https://goo.gl/gE64up>), e de Carl Frey e Michael Osborne (<https://goo.gl/Tbd-MZ9>), entre tantos outros.

<sup>2</sup>Esse foi o tema central da edição de dezembro de 2018 da revista do FMI e Banco Mundial, *Finance & Development*, vol. 55, n. 4, ver em: < <https://bit.ly/2PavVLN>>.

<sup>3</sup>Dentre outros estudos, vale mencionar o da OCDE, também de dezembro de 2018, denominado *Social Protection System Review: A Toolkit*, ver em: <https://goo.gl/K2p4y9>.

<sup>4</sup>A qualificação “compatível” decorre de se reconhecer que parte dos ditos informais contribui para a Previdência Social, como autônomos, MEI e proprietários de empresas (pró-labore). Porém, ou não lhes dá direito ao seguro-desemprego ou, quando acessam a aposentadoria, a pensão por acidente de trabalho ou morte, o fazem geralmente em valores muito inferiores à sua renda laboral atual.

<sup>5</sup>Os últimos dados referentes aos contribuintes previdenciários constam do AEPS 2017, disponível em: <http://bit.ly/aeps2017>.

<sup>6</sup>Disponível em: <http://bit.ly/uhy2016>.

<sup>7</sup>Dados da China baseados em Xangai como cidade representativa dos custos chineses.

<sup>8</sup>Em estudo da OCDE, que comparou a tributação sobre salários na América Latina e do Caribe (LAC), o Brasil aparece como o segundo país onde os encargos têm maior peso nos custos trabalhistas (32,2%), atrás apenas da Argentina (34,6%). A média da região (LAC) é de 21,7%. Disponível em: <http://bit.ly/2AVgCCr>.

<sup>9</sup>Tal erro de diagnóstico foi apontado por Afonso (2014) em “Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil”. Disponível em: <http://bit.ly/2FXtKub>.

<sup>10</sup>Como o setor privado paga salários mais altos na forma de contratação de serviços é preciso muito cuidado na comparação com os salários pagos aos servidores públicos caso se limite a considerar apenas o emprego com carteira assinada, pois resulta em óbvio viés contra o setor público. Melhor é considerar a renda declarada ao fisco ou em pesquisas nacionais domiciliares.

<sup>11</sup>Para mais detalhes, entre outros, ver “Robotlución: The future of work in Latin American Integration 4.0” e “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”.

<sup>12</sup>Publicado no jornal em <http://bit.ly/datafolha92018>. Os demais 7% não souberam opinar.